Co-China 周刊

NO. 154
2013年 5月16日

曾桂林：民国政府慈善行政体制的演变与慈善立法 | 马金虎：我国公益伦理何以需要法律维护

慈善 VS 公益

——授人以鱼 还是授人以渔





编者的话

民间慈善公益机构壹基金一贯以透明阳光的形象示人，最近却接连遭遇质疑。捐款使用比例、使用方式、透明度等都成为标靶。本期Co-China 周刊试图探索这一事件背后的问题：“慈善”和“公益”这两个经常被同时使用的词究竟有什么区别？“慈善”就是捐钱，而“公益”涉及具体运作吗？为什么一方面“慈善”晚宴排场奢华，“慈善”基金会大笔资金去向被质疑，而另一方面很多草根“公益”NGO 有理念想做事但资金极度短缺，财政窘迫？

对于这两个词，有人形象概括：慈善是授人以鱼，公益是授人以渔。慈善行为，并非现代社会才有，而公益则是现代社会的概念。背后体现了现代社会基本的价值观，比如平等、公正、正义。

公益先行者梁晓燕认为，公益与慈善的不同主要表现在三点：第一，慈善是单向的给予，是有能力的人对弱势的给予，弱势是单纯的接受者；公益则更强调赋权，强势和弱势是可以转换的，而且不是弱势者要什么就给什么。公益需要思考：弱势的人真的弱势吗？他们弱势在哪里？其实，弱势者是有自主性的人。

第二，慈善主要是缓解当下痛苦；公益更关注痛苦背后的社会原因，他们为什么痛苦？为什么是他们痛苦？他们以后还会痛苦吗？谁造成了他们的痛苦？

第三，慈善可以是个人行为、组织行为，无所谓对错；而公益更注重社会规则，需要用组织化的方式去做。

另一位公益人士叶海燕认为，慈善强调增加慈善，就是要更多的帮助他人，给予世界关爱。而公益强调满足需求，并认可需求的正当性。

无论公益还是慈善，在中国都面临一些困境。鲜有人认为公益工作者应该职业化、拿高薪。崔永元说：“你要求每个人都去做好人好事，而且标准还非常高，每年还评比，像富豪捐钱还有个榜，捐第一的就很光彩，捐第三的也是几十个亿却没人知道了。”他认为，如果公益机构的工作人员没有有尊严甚至更体面的收入，社会还是用“雷锋好人好事”的观念去理解公益，最后会造成公众对公益的不信任，以及公益机构的人才流失。

此外，由于取得合法地位难，公益组织财务不透明 、营利问题、管理者的权力界限不明等等，长期受到公众质疑。徐君等人的研究报告概括了当前中国NPO（非营利组织）生存路径的6种类型。NPO 作为社会“第三部门”的重要组成成分，在政治、经济、文化和社会生活中发挥着独特而重要的作用，其组织合法性问题也就更加复杂而重要。中国的NPO获得民政部门登记（法律合法性）的比例非常低，而当其需要经手大额资金物资的时候，很难避免政府对其的不利判断。只有不断改变政府的过度控制和干预，各类NPO 才会主动地和创造性地选择适合自己发展的生存路径和发展路径。

在慈善这一边，也有许多问题存在。原民政部部长王振耀认为，不准捐赠者高调的传统理念和舆论环境，是限制中国慈善发展的瓶颈之一。此外，体制、立法、捐款税收也是几大主要限制。时再思指出了现代慈善的基本理念：应对捐赠者给予赞赏、捐赠自愿等等。施舍、无偿奉献都有违这些精神。曾桂林回顾了民国时期的慈善体制及立法，可以作为今天的参考。

对慈善和公益的区别，有人认为，既然都是为社会做好事，没必要区分那么清楚。但理念的区别决定了做事的方法，让社会了解二者的区别和各自的长短是公益和慈善事业进一步发展的重要前提。

Co-China 周刊由「我在中国」(Co-China)论坛志愿者团队制作,每周出版一期，通过网络发布，所有非一五一十部落的文章均经过作者或首发媒体的授权，期待大家的关注和建议。



目录

┣比┫

梁晓燕：公共参与为何重要



梁晓燕：自然之友创始人，西部阳光基金会秘书长

“

从受苦的背后进一步问下去，不是慈善的道德义务，不问也没错。但追问下去，你会发现制度缺陷，这就成为了政治问题。

”

梁晓燕：我们怎么认识公益？公益与一般的慈善有什么不同？

慈善的行为，是有善良之心的人愿意去做的，它发自人性中本质的同情，它不是现代社会才有的。它永远是值得被称赞的。而公益不同，公益是现代社会的概念。现代社会有基本的价值观，比如平等，公正，正义。公益与慈善的不同主要表现在三点：

第一，慈善是单向的给予，是有能力的人对弱势的给予，弱势是单纯的接受者；公益中，强势和弱势是可以转换的，公益不是弱势者要什么就给什么。公益强调赋权。公益中我们思考，弱势的人真的弱势吗？他们弱势在哪里？弱势者是有自主性的人。

第二，慈善的工作是缓解当下痛苦，一般不会去问他们为什么痛苦？为什么是他们痛苦？他们以后还会痛苦吗？谁造成了他们的痛苦？而公益涉及背后的社会原因，是有方向的。比如支教，不能只是可怜孩子，而应该有问题意识，认识到他们是不公正制度的受害者，而你能怎样改变现状。

第三，慈善可以是个人行为、组织行为，无所谓对错；而公益更注重社会规则，需要用组织化的方式去做。

我希望我们的同学在做具体事情时，去认识事情背后，更重要的价值、社会因素和社会目标，这样才能把我们发自内心做的事情和未来社会的大方向联系起来。如果公益组织和志愿者离开服务的地区时，当地仍然需要别人的服务，那么这个公益活动就是失败的。



5·12 地震后，我们在 6 月 1 号送药品去一个社区，结果车到那里时，当地人都在旁边看，没人主动来卸车。当地的志愿者说他们不知道怎么让民众参与进来，帮忙搬药。而第二天 6 月 2 号，我们去另外一个社区送药，这个社区里有两个公益组织，卸车时就有人主动帮忙，并组织村民一起搬运。在公益界，我们需要讨论，志愿者要走下去，我们还要做什么？还应该做什么？我们离开服务地区时，什么是我们最期待看到的？

慈善与公益的区分特别重要，在座同学来之前都在参与不同的项目，我们都抱着慈善的心态帮其他人。但我们可以将他们当做个案，不去追问他受苦的原因。从受苦的背后进一步问下去，不是慈善的道德义务，不问也没错。但追问下去，你会发现制度缺陷，这就成为了政治问题。任何问题深究下去都是政治问题，比如公民就是非常政治性的概念，我们谈到公民这个概念的时候要多想自己要成为什么样的公民。

就像思骋说的，NGO 发展有一个悖论——越是合法化的组织，在推动社会运动方面，越被动和保守；反而是一些非正式的、公民随机的组织在主动推动政治变化。我觉得 NGO 在直接推动社会运动方面的作用还有待探讨。而自组织在社会运动方面的推动，无论如何都是有价值的。

张铁志：历史的转折常常是我们不知道的，也许明天就民主选举。那时，如果专制垮掉后，公民社会准备好了，自组织很完备，公民性公共性的社会已经形成，我们就能避免民族民粹主义这样的政治强人，比如普京，从而走上比较顺利的民主社会。

===提问环节===

营员：怎么看给穷人捐钱，是有钱人的责任？

梁晓燕：一个人有钱，可能有制度安排的作用在。除了这个人特别有能力而有钱外，在某种程度上，他是社会制度的受惠者。作为社会制度受惠者来说，他有一定的道德责任，去给予，帮助制度上的受损者。这和社会正义有关。

营员：慈展会上的照片《牵手》，让我觉得受助者的尊严被无视了。

梁晓燕：捐钱本身不造成伤害，而是捐钱的方式。

周保松：为什么有些人有钱，为什么有些人没钱？这是制度安排的结果。在这个制度以下，金钱来源正当的有钱人交完 20%税之后，剩下的 80%收入是属于他的。他怎么样去捐钱，是他的个人行为。捐是好事，不捐也不能从道德上指责他。

张铁志：我们不能把所有焦点都放在慈善上，受苦是制度造成的。所以我觉得政治哲学是不可少的。保松说政治哲学重要，那我要说摇滚乐也蛮重要。1985 年西方就有 Live Aid



摇滚音乐会为埃塞俄比亚难民捐款，而 2005 年的 Live 8 有关非洲贫困问题的摇滚音乐会的标语则变成了“(LIVE 8) is about justice not charity.”他们一分钱都不要歌迷捐，而是呼吁改变富国和穷国之间的制度安排，让非洲真正富起来。

梁晓燕：公民性的问题在于公民如何走到一起，商量办事情。只要是商商量量，共同合作，制定规则并遵守规则，都具有公民社会的意义。

【原文链接】 【回到目录】



刘佑平：中国人误解了慈善几十年


中民慈善捐助信息中心
副主任

“

慈就是爱心，善就是有益的事，所谓慈善，就是基于人类爱心基础上的所有公益行为。

”

绿色和平是慈善组织？

你的耳朵没有听错，在国际上，绿色和平确实是一个慈善组织，是一个 charity，它们自己也是这样认为的，其他人也是这样看待的。

对于大多数中国人，绿色和平并不陌生，而在公益慈善圈内，更是非常熟悉答案。在很多国人的眼中，绿色和平的形象，定格在开着橡皮艇，在惊涛骇浪的大海中，对抗西方的核潜艇和日本的捕鲸船。在中国 NGO 的眼中，绿色和平是一个环保组织。

这样一个组织，怎么会是慈善组织呢？

原来，是中国人误解了“慈善”这个词汇。

这种误解，不仅是一般人的误解，从学术理论界，到政府官方，从而到专业 NGO 组织，到媒体，都误解了“慈善”这个词。

坊间有一种说法，是在慈善事业第二次在中国热起来的时候，也就是上世纪 80 年代，我们的理论界甚至一些管理实务层，因为历史的原因，（从前，大百科全书的定义里，慈善是消极的施舍的）不想一下把慈善定义得过高，因此不敢把慈善的外延放得太大。所以今天的慈善，才会有如此的误解和狭小。记得当时中华慈善总会成立和《慈善》杂志出版时，关于名称上的“慈善”二字，从理论界到管理层，好象还做过一次激烈的争论。

四年前当我接着做《公益时报》时，就专门为报纸名称的英文翻译费神了好一阵子，进而与圈内同仁讨论公益与慈善的区别，又讨论了好几年，结果也是不了了之。如果有结果的话，也就是认同了圈内的误解。

记得当时我专门请教中国公益慈善事业的教父——原民政部长、中华慈善总会创始会长崔乃夫先生。崔先生的说法，是慈善与公益没有区别，或者说不需要去人为的区别，并说在这个问题上“不要争论”。但崔老也认为，“看到贫困的人，你给他衣服，是慈善；但你



去帮一群人盖学校、建房子、办医院，你去支持音乐事业，抢救一个民间剧种，这种就是公益。”（见拙作《民政部长崔乃夫痛陈国内 NGO 痛处）。

后来一位海龟又告诉我，公益是 charity；慈善是 philanthropy。我是对英文很弱智的那种人，当时也就认同了，以为这是两个不同语义的词汇。当时特别想要为《公益时报》重新译名，因为担心别人把《公益时报》（china philanthropy times）理解错了，理解成“慈善时报”，特别想把公益与慈善区别开来。直到后来我妻弟从美国回来，我问他这两个英文词汇的差别，他愕然：没有多大的差别呀!

当时一个更疯狂的计划，就是要把《公益时报》的主办单位——中国社会工作协会，更名为中国公益总会。记得还为此草拟过一个更名报告（后来没批）。当时对公益的偶像和对慈善的歧视，可见一斑。

后来见某政府司长在电视上大讲公益，主要意思不记得了，但其中之一是强调公益与慈善的差别

可非常困惑的是，政府的几次文件中，都大讲发展慈善事业，却不是说发展公益事业，难道政府搞错了吗?

再后来，在与公益慈善实务圈打交道时，更强烈感觉到这种想法的存在，很多慈善组织的领导人跟我强调：“我们是公益组织，不是慈善组织。”大有以公益为荣，不屑与慈善为伍之意。

直到几个月前，在搜狐上开博，有见青基会秘书长涂猛兄写博，其中还特别讨论到公益与慈善的区别。

近日，因赋闲在家，看了一些外国慈善法律方面的翻译文章，却更加惊讶，他们对慈善组织的界定，和国内对慈善的理解，好象完全不是一回事。在他们的法律条文中，包括环保组织、文化科学组织等，都是定义为慈善组织。

请教专门研究 NGO 的清华大学贾西津教授，她告诉我 charity 和 philanthropy 这两个词在英语环境中没有太大差别，只有在法律表述上，一般才会使用 charity 这个词，而不用 philanthropy 这个词。也是她告诉我，绿色和平都是慈善组织，是 charity。

后来又请教英国海外志愿者组织的一位英籍女士，在英文语境中 charity 和 philanthropy 的区别，或者说中文语境中公益与慈善的区别。虽然翻译费了很大的力气，但也不是特别清楚。因为，在英文中，这两个词的差别不是很大，相对来说，charity 更加正式一些，强调的是组织行为和分享；而 philanthropy 则指一切基于爱心之上的给予和帮助。而且，英国海外志愿者组织，虽然其主要项目范围不是捐赠，而是能力培养，比如教育，但在英



国也是一个 charity。翻译认为，如果硬要对接，charity 对接中文的公益可能更好。但英国女士认为，他们不重视分别 charity 和 philanthropy。

原来，我们一直误解了“慈善”这个词，把它理解小了，只理解为救灾救济扶贫，而一些基于人类公共利益的事情，没有包括进去。现在，是还慈善以本来面目的时候了，慈就是爱心，善就是有益的事，所谓慈善，就是基于人类爱心基础上的所有公益行为。

【原文链接】 【回到目录】



叶海燕：再次分析公益与慈善的区别

“



是要更多的帮助他人，给予世界

求。

”

自由撰稿人，中国民间女权工作室创办人

这是我在广西 公益论坛”时准备的演讲稿。因为当时，我们这个小组，在公益圈子里，好像是比较另类的。大家对我们有各种各样的看法。这使我的成员们，在跟公益团体相处时，非常尴尬。他们做着有益于社会的事情，却得不到像其他公益组织一样的尊重。于是我只能用“月光公益”来安慰他们，说黑暗中，我们的存在更重要。我的团队，跟随我的志愿者这么多年来，受了很多不应有的委屈。我在这个演讲稿中，用非常的耐心与友好，去试图让大家接纳我们，认识我们的存在，也有我们的价值。

以慈善为基础的发展	以公益需求为基础的发展	以权利为基础的发展
关注投入和产出	关注投入和产出	关注过程和产出
强调增加慈善	强调满足需求	强调实现权利
认可的是富人对穷人的责任	认可的是需求的正当性	认可的是个人或群体对义务承担者在法律或道德上的主张
个人被看作是受害者	个人被看作发展的对象	个人或群体被赋能以自己主张其权利
个人应当被援助	个人应当被援助	个人有权利获得援助
解决的是问题的表象（治标不治本）	解决问题的浅层原因	治标又治本

来源：Boesen and Martin, Applying a Rights-based Approach: An inspirational guide for civil society, DIHR

2010/7/2

参加美国的国际访问者项目之后，我更认为，非常有必要让我们的同事，认识到公益的真正价值与作用，这便于我们更好的明确工作的方向和目标。

我了解到国内的一些公益团队，义工组织对于志愿精神有所了解，但总体来说，还是以一种本质上的善良作为原动力。大部份人的想法就是，我努力做一个好人，去帮助他人，我有付出，于是就是一个对社会来说有价值的人。这种价值观让他在普通人面前有种优越与满足感。

但许多的义工和志愿者，没有更多的去思考，我们的行动力的效果，还有针对社会的某一个问题去制定改善现状的具体行动目标。我们对于社会整体现状的思考不够充分。大多人还停留在某一些个案的关怀。对于人口众多的中国，这样的个案如果没有被关注，对于整体来说，意义是不大的。

我打个比方，如果有一个人，她把所有积蓄用来帮助一个艾滋病人。最终改善了这个艾滋病人的处境。她的精神非常高贵，她的价值应该得到整个社会的认可。但如果她只是默默无闻的自己去做这件事情，“学雷锋，做好事不留名”，那么，她也就是帮助一个，或少数的人，而实际上，全国还有大量的艾滋病人需要关心。

是不是我们有一种行动，可以让效率更高？

我们试图去改善所有艾滋病人的现状，我们就需要让更多的人站出来，帮助艾滋病人，于是我们告诉所有人艾滋病人需要帮助，去说服他们放弃歧视与偏见，献出爱心。这个行动就是公益，而捐助艾滋病人的行为则是慈善。

我们可以看到，做慈善是需要资本的。因此，在上面的那张图片里，表明了，慈善是富人对穷人的责任。当然这种责任不是强迫的。

对照上面的图片，我们一一分析慈善，公益，维权的区别。

慈善与公益一样，都关注投入与产出，因此，我们在写项目计划书的时候，都会做一个财务预算与项目评估。我们不能浪费，尽可能的减少成本，使捐助者的爱心都百分之百使用到他们希望改善的事业上。项目评估，是为了保障，我们在做一件有效的事情，而不是乱花钱。

慈善强调增加慈善，就是要更多的帮助他人，给予世界关爱。而公益强调满足需求。

先讲一个小的例子。

我们这个工作室的任务就是满足性工作者在健康服务方面的需求，因此，我们的所有行动计划，是在征求当事人的意见，了解当事人的需求之后产生的。比如昨天梁子说，我们是



去场所发安全套，还是亲自送上门？这个时候最好我们不要自己决定，我们去问当事人，“你们是需要我们送过去，还是你们自己来领取比较好？”

很多的公益组织的存在，是为了满足各种人的需求。比如贫困儿童，他们需要一顿免费的午餐。有潜在的高危行为者，需要做 HIV 检测，同志和性工作者群体需要社会能平等的对待他们，等等。一个社会需求产生了，也许就会有一个公益的话题，组织来关注他。

而维权关注的是，过程和产出。

我们如何来理解维权呢？

还是用刚才的那个例子，一个人拿钱出来帮助艾滋病人，一些公益人士来告诉社会，这些艾滋病人需要帮助。而如果有人或有一些问题会阻止，影响艾滋病人获得这些物质帮助时，或者影响一部份艾滋病获得援助，这时候，就需要维权人士站出来，维护艾滋病人的权利，使所有的艾滋病人能顺利地获得援助并改善现状。因此维权的过程，是非常有意义的，通过这些行动，可以让更多人明白，权利的正当性不可侵犯，这才可以保障公益与慈善成为弱者的福祉。

如何理解维权的重要性呢？

如果我们现在有了很多的资源，可以帮助艾滋病人，公益力量完全可以聚合这些力量帮助艾滋病人，可是，有关方面，却通过各种手段，阻止艾滋病人获得援助，或者为艾滋病人获得援助增加了障碍。如果所有的计划与行动，不能实行下去，一切都等于零。

维权分两种，有一种是特权，有一种是人权。每个人都拥有的权利是人权。人权活动家，他们的行动是让所有人获利的行为。但他们的行为，也许会侵犯某些团体或个人的利益，他们的处境会很危险，可他们的付出，总是能得到很高的评价，因为他们在为所有的人谋福利，争权益。他们的行为，让所有人受益。

特权是指一些特定人群所拥有的权利。比如，艾滋病人的免费治疗权，同性恋的隐私权。有一些权利，已经通过法律来保障，但在执行的时候，会有偏差，因此需要维权人士维护法律的正义与公平。还有一些没有法律保障，就需要维权人士在社会活动中倡导并推进。

那么我们可以继续总结，公益强调的是满足需求，而维权则强调的是，实现权利。

公益认可的是，需求的正当性。比如我们认为，性工作者必需接受健康服务，这是出于对性工作者的身体健康与公共卫生的立场来考虑。我们是公益人士，因此我们常常这样讲话。



而维权则强调的是，个人或群体对义务承担者在法律或道德上的主张。强调的是对义务承担者在法律，道德上的主张，给予质疑，评价，或者反对，支持。义务承担者，其实就负责人。

在公益中（编者注：应为“在慈善中”），被服务的对象，通常被看作是受害者，比如受贫困，艾滋病，自然灾害所影响的受害人。 而在公益中，个人被看作是发展的对象。公益希望个人有能力改变困境，类似于，援人以鱼不如援人以渔。而这个句子正好说明了公益与慈善的区别。而维权则认为是，个人或群体，被赋能以主张其权利。这句话如何理解呢？意思就是，维权是为了让弱者，自身变得有能力，变成强大起来，然后他能为自己争取这些权利。也就是说，维权会强调个人的自救，个人的自我成长，而不是依赖援助。但他会帮助你得到，实现目标所需要的技能。

我们还是用性工作者做为例子，这样我们比较好理解。

慈善就是，周记者捐给梦群一点钱，解决暂时的问题，公益就是，我们帮助性工作者加强自我保护，改善社会对她们的态度，给予她们一些关心，解决一些暂时性的，或浅表性的问题。但是，志愿者不能一辈子去关注她，提醒她啊。那么维权，就是让她明白自己拥有的权利，能自己主动去争取这些权利。也就是她可以脱离公益与慈善，自己生活。我们最终的目标应该是这个。那么，她就不是一个弱者，而是一个强者了。我们的工作定位应该更高一些，我们应该试图把弱者都变成强者，使她们有更强大的生存能力。当然，这个我们可以量力而行。

最后两个比较就非常通俗了。

公益与慈善都认为，个人应该获得援助，而维权则会认为，个人或群体有权获得援助。因此，这个援助的人，不一定是他，他只是强调了，他有权获得。那么援助他们的人是谁呢？当然是慈善与公益。

因此，定位不同的话，花钱的方式也不同。如果你是做公益或者做慈善，你可以会亲自去援助一些人，而做维权的人，他也许会把成本用在实现权利的行动上，而不是直接将钱交给需要帮助的人。

最后我们比较，慈善是治标不治本的行为。当然，解决了一个人的贫困，或者解决了暂时的贫困，都不能解决所有的贫困。就像很多人说，这么多穷人，你帮得了那么多吗？这个问题，就是对慈善效果的一个反思？

OK，你认为给钱的方式，不能帮助所有的人，更多的人，那你为什么不打开思路再想想，怎么样可以帮助更多的人呢？但凡有这样思考的人，就开始做公益，他们就会踏入公益的行列。可公益也只能解决问题的浅层原因。就像我们做健康教育会发现，虽然我们能够给



姐妹们提供一些帮助和便利，可总也解决不了其她的问题，比如她遇上扫黄，她遇上暴徒，我们还是没有办法帮到她。

这个时候会思考一些，能够彻底解决的办法。于是，你的境界又开始提升。你会开始去反思，这背后的原因是什么？如何去解决？社会环境是不是对这个人群有利，她们的哪些权利被侵犯。OK，你已经开始进入权利的思考，而此时你也就离政治很近了。因为政治，就是权利的搏奕，就是民众与权力的拔河运动。

将这三个比较来看，维权行动更有效率一些，但如果没有慈善与公益，维权也会孤掌难鸣。这三种爱心行动，相辅相承，缺一不可。

如果没有慈善者的捐助，贫困无法解决，因为公益不是以金钱为源动力的行动，他们没有钱。而权益的声张，不一定包括经济援助。如果没有公益，维权成为空洞的口号，慈善会力不从心。而没有维权，慈善与公益，不能实现最大化的社会价值。

因此，在哪个位置为这个社会付出都非常重要。我们要认清自己的价值，并根据自身的能力做最适合自己的选择。

比如一个必须花时间在企业，商业上的人，经营好自己的公司也是非常重要的。他没有时间做公益，于是他可以花很少的时间，很多的钱做慈善。如果一个人，没有太多钱做慈善，就可以把自己的经验，时间，奉献出来做公益或做维权。

最后祝愿所有的社工朋友的社工生涯，能收获更多的知识与快乐，还有很好的人生经验。谢谢。

【原文链接】 【回到目录】



王晓渔：与“慈善”相比，我更喜欢“公益”



专栏作家，文化评论学者

> **在公益中，所有的参与者都从中受益，尤其是获得精神的满足感，不是一方行善、另一方感恩戴德慈善。**

垄断和强制离慈善最远

当下中国的慈善，尤其强调“感恩教育”。在慈善晚会上，贫困学生向企业老板当面“感恩”，这种情况经常可以看到。

“感恩教育”最后往往成为对慈善机构和慈善项目的感恩。在汶川地震之后，我曾经听到一个著名慈善机构的工作人员说，公众应该“感恩”慈善机构，否则公众的善意就没有机会得到表达。

为什么会出现这种现象？原因很简单，某些慈善机构或慈善项目具有垄断性和强制性。也只有在这种情况下，它们才能以“感恩教育”的名义进行表扬和自我表扬，以“示众”代替账务的公开透明。慈善首先需要出于自愿，而不是“被自愿”。一个慈善机构，即使确确实实在做慈善，如果它具有垄断性和强制性，那这种慈善也可能变质。更何况，根据历史经验，拥有垄断性和强制性的机构，往往也是离慈善最遥远的机构。

与“慈善”相比，我更喜欢“公益”。虽然这两个词经常被并用，我却习惯把两者区别开来：在公益中，所有的参与者都从中受益，尤其是获得精神的满足感，不是一方行善、另一方感恩戴德慈善。感恩戴德的慈善习惯于悲情叙事，公益则强调快乐，如果从事公益没有快乐，为什么要参与呢？

超出单纯捐款的公益行动

以中小学教育为例，我一直在关注几位朋友的努力：一个是张铁超的久牵志愿者服务社，一个是李英强的立人图书馆，一个是樊阳的人文讲座。

久牵志愿者服务社，专门为在上海的农民工子弟提供免费课外教育。农民工子弟在教育上遇到的体制性障碍，很多媒体已有报道，但是他们遭到的隐形剥夺，常被忽略。比如农民工子弟被剥夺了想象未来的能力，读书仅仅是为了识字，与理想无关。考上大学，几乎成了他们的终极理想。即使有一些孩子最终考上大学，所付出的代价常常是除了考试，其他

一无所知。久牵志愿者服务社提供一个空间，让孩子们自由地读书、听音乐、看电影，和志愿者们交流，让孩子们拥有想象未来并且实现想象的能力。

立人图书馆与乡村中学合作，与一些慈善项目满足于提供购书经费不同，立人图书馆非常注重书目的选择。一个具有成熟理念的读者，“开卷有益”，无论读什么书都可以从不同角度获益；但是对于未成年的学生而言，“尽信书不如无书”，阅读什么样的书，就会养成什么样的人格。立人图书馆邀请很多学者开列书目，同时也会组织各种文化活动，这些努力远远超出了单纯的捐款。

樊阳的人文讲座持续了将近 20 年，如果不是大学同学在微博上透露了他的“秘密”，现在他依然不为外界所知。从应试教育到素质教育的转型，作为一种口号已经存在了很多年，暂且不说应试教育依然是说一不二，对于素质教育的理解也存在很多问题。素质常被等同于琴棋书画，于是，多才多艺的学生比比皆是，具有基本人文素养的学生却并不多见。在这种情况下，出现“会弹钢琴的杀手”药家鑫就不出奇。

公民公益胜过道德模范

张铁超是复旦大学哲学系硕士，李英强是北京大学经济学硕士，樊阳毕业于四川大学，现在是上海市外国语大学附属双语学校高级教师，他们拥有一个共同的身份：公民。他们的所作所为，主要是出于自己内心的价值和兴趣，不是因为外部的动员和鼓励。公民们的公益，是重建社会的重要组成部分。

慈善和公益，本来都应属于社会层面，可是在实践中却常常和各种力量纠缠不清，这也是它们频频遭到质疑的根本原因。公民们的公益，已经具有良好的示范效应，远胜于树立道德模范。道德模范经常把底线变成最高目标，比如扶老太太过马路本是人之常情，当它成为大力表彰的光荣事迹，慢慢地也就成了道德模范才会做的事情。

【原文链接】 【回到目录】



卜公 ⊣

张雪弢：崔永元：让公益成为体面的行业

《公益时报》记者

张雪弢：《公益时报》记者

“ ……来的话，然后我们能创造 ……岗位，成为就业岗位中可 ……欢的事，还能拿到体面的 ”

2012 年岁末，经历了网络投票和专家评审，崔永元当选“十大杰出红十字志愿者”。在与其他志愿者交流经验的座谈会上，他讲述了自己心中的公益慈善与志愿服务。“我希望中国的公益慈善和志愿服务能进入一个正规的轨道，成为一种生活方式、生活习惯，变成一套好的社会评价体系。这样就不用谁一做公益大家就一惊一乍的，还搞表彰。”

做公益慈善首先要有一个好的社会机制，而不要仅仅把它当成好人好事。“你要求每个人都去做好人好事，而且标准还非常高，每年还评比，像富豪捐钱还有个榜，捐第一的就很光彩，捐第三的也是几十个亿却没人知道了。”崔永元说话一向耿直爽朗、一针见血。

好的方式是什么样的？是让它变成一种生活方式。你做公益慈善就跟你吃饭穿衣一样，没有人去过多地关注。同时，你做公益慈善就跟你吃饭穿衣一样，是你生活中必须有的事儿，你没有这样的事儿不行。

近几年，崔永元以个人名义做公益慈善时，非常不愿意接受媒体采访和报道。他认为这样会偏离他的想法，他希望大家熟视无睹并认为他做公益慈善很正常。“如果一个公众人物经常参加志愿者服务做公益慈善，却没有人在意这个事情，就说明这个社会非常正常了。我们最大的初衷就是让这个社会变得正常起来。”

《公益时报》：目前崔永元基金是否有专职工作人员，他们的待遇怎样？

崔永元：已经有两人专职工作于崔永元基金，总负责和助手。里里外外的事都由他们来管，年薪六位数以上。我的想法是，你看我们创造了两个就业岗位，但这个不够，如果有



更多基金都这样运作起来的话，然后我们能创造一百万个一千万个这样的就业岗位，成为就业岗位中可以选择的一种，天天做自己喜欢的事，还能拿到体面的工资。

但是关键是，如果这样就有要求了。好人好事是这种，我扶老大娘过马路，今天没事扶一下，明天忙就算了、就不扶了。但当你成为职业志愿者的时候你就必须得扶了，你扶不好还扣你钱呢，是这个意思。所以我们现在跟上海正在做一个工作手册，这个工作手册是专门针对乡村教师培训的，乡村教师培训的志愿者工作手册，内容会非常细致，你怎么说话，怎么跟对方交流，遇到问题怎么解决，都有技术要求。

《公益时报》：崔永元基金打算创造多少这样的就业岗位？

崔永元：我们这个基金只能算是个试验田，你指着我们这个基金能够创造多少个就业岗位，并不现实。但是我觉得我们想把它做成个试验田，为什么叫试验田？一个是我们提供，第二公众还认可。公众给你捐了钱你发了工资了，拿工资的人都干嘛了？所以，得公众认可，这些要做的工作是非常多的。

《公益时报》：媒体都在问“钱怎么花”这样的问题，那么崔永元基金怎么回答？

崔永元：比如我们这次乡村教师培训，我们花的每一笔钱，后边有对应的捐钱人的名字，大宗的我们都已经征求了他的意见，小额的没有征求他的意见，但他现在可以反悔，哪怕只有一块钱都可以反悔，说我不想把钱花在这方面，就可以把钱退回去。这个反悔不是说把钱就拿回捐赠者那里，而是不捐给这个项目了。我们乡村教师培训里有很多项目，比如老师吃饭，需要花钱，制作横幅也要花钱。我用你的钱制作横幅了，你说你不愿意，好，我不用你的钱制作横幅，我用同意的人的钱制作，谁同意，我用他的钱来制作。这样可能我们会麻烦，操作过程麻烦了，但我觉得它是一个特别好把这个理念理清楚的过程，就是要让公众知道。

《公益时报》：会不会因此而提高成本、降低效率？

崔永元：要民主要公正，你就不要在意那么高的效率。有时候效率就是要丧失民主和公平。我们确实很费劲，公示之前，三级审查，审查到分，当我们公示的时候我们觉得连分都没问题了才公示。就是这样还是有很多人质疑，那我们要回答每一个质疑。

《公益时报》：这些工作都由这两个工作人员完成？

崔永元：不，他们两个是专职的，志愿者多了。

《公益时报》：你对 10%的管理费怎么看？

崔永元：举个例子，我们现在中华儿慈会有个项目叫“给孩子加个菜”，就是给贫困山区的孩子加菜。那么我们要建食堂请大师傅，买肉买蛋，每天做成菜给孩子吃，这个就有管



理费。管理费由两部分组成：一部分是，你捐一块钱我都要给你开发票，这发票不是钱吗？需要钱的。而且我要装进信封给你寄过去，这不需要钱吗？我们现在是志愿者一天一天在那儿开发票，开不完，一本一本地开，特别多，然后每个都寄过去。第二就是我们志愿者自己开着车去山上监督检查工程质量，一个学校去十几次甚至几十次，加油费住宿费餐费，这都是钱，这些就是管理费。

这个管理费我算过，连 10%都不够，还要多。但是当我们做这个项目的时候，公众对我们还不够信任，还不够了解，所以我们不花管理费。怎么解决，我们自己出，我们几个发起人出了这个管理费。但我把我们志愿者干的每件事都在网上公示了，说他今天又去了学校，他翻了几座山，他车在路上坏了，他怎么修什么的……然后就有网友说：谁给他们付钱？凭什么他们白干？然后我说，你看，来了吧。这种信息来了，当这种信息越来越多的时候，你就可以告诉他，这就叫管理费。

我认为这是一个倒逼机制，水到渠成。虽然是我们出的钱，但都有账目，所有的票据都在留着。等有一天大家恨不得为这事都要游行的时候，我就把这东西拿出来：你看，已经几年了，都在这呢，你们觉得应该花吗这个钱，应该花！赶紧报销把这钱还给我们，这是我们的钱。现在你们不理解，不理解那就我们先来出。

我觉得做公益慈善就得有智慧，还得有耐心，你自己心理不阴暗，不想从中捞取钱捞取利益，你一定有办法把它做好。其实拿管理费是国际惯例，而且基本没有低于 20%的，但当我们现在整个大的公益慈善形势不好，频频出事，你跟公众说这个，我觉得有点多余。

《公益时报》：公益时报曾做过调查，九成以上网友不赞成收取管理费，甚至公益人才的专业化、职业化、高薪都得不到认可。

崔永元：其实我特别能理解他们。公益慈善现在的环境，我们做的这个状态，就只配让公众这样反应。

《公益时报》：可是这样的情况下，也能有好的项目是么？

崔永元：好的项目非常多，我是觉得大家不要着急，既然我们愿意做这件事，我们做得很高兴，就别天天吊着脸，说自己有多少痛苦。没事，我们慢慢把它理顺，不着急。很多事情都需要一点一点做。你说高考制度不扯淡吗？择校不扯淡吗？分成名校和一般学校不扯淡吗？外籍户口在当地不能参加高考不扯淡吗？这扯淡的事情多了，但都得一点一点做。作为我们一个公民这么一个个体，我们能牵头改变一点的就改变一点。所以不着急，其实在我脑袋里，到底一个科学的文明的一个公益慈善概念是什么样，我相信我自己已经理清楚了，但想把它告诉公众让大家支持还早着呢，可能还需要好多年呢，我们一点一点做。

《公益时报》：你的本职工作与做公益慈善时间分配上有什么规划吗？



崔永元：我们公益慈善有专职的人，志愿者也非常多，基本不牵扯我的精力，我就是转微博就行了。其实在公益慈善上最费我精力的就是想，新的理念怎么实施，这可能是最费我精力的。比如我想让它成为一个体面的就业岗位，这个大家会支持吗？如果我真一年给他发五十万，大家会不会造反啊？我怎么让大家认为这是对的呢？我希望我把这个想明白。2013 年开始我就要去调研，我要把它调查得非常清楚，拿出完整的数据来跟大家说话。

【原文链接】 【回到目录】

徐君 戴维德·史密斯：中国非营利组织生存路径探析

徐君：首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院副教授

戴维德·史密斯：美国波士顿学院教授，清华大学 NGO 研究所访问学者

“

数量庞大的 NPO 领导者绝大多数都是以志愿者的身份创办 NPO，奉献他们的时间和精力为社区以及更大的社会，他们的组织绝大多数没有注册，没有或很少有薪酬员工，这与其它国家的情况相似。

”

引言

现代社会是一个复杂的组织化的社会，是由各类组织相互关联和交织而成的网络体系。这其中就存在着某一组织或某类组织在社会体系中的功能价值问题，反过来这就是由环境对组织所衡量和确认的组织合法性问题。组织获得合法性是其在社会体系中获得生存和发展机会的前提和基础。作为社会第三部门（或第三域）重要组成成分的非营利组织，在政治、经济、文化和社会生活中发挥着独特而重要的作用，其组织合法性问题也就更加复杂而重要。在当前中国，人们至少可以从法律合法性、社会合法性、行政合法性、政治合法性等角度对 NPO 的合法性加以认知和界定，并据此确定 NPO 的生存路径。经过改革开放三十年的发展，中国的 GDP 总量已位居世界第二位。与之相平行的是，中国的各类非营利、非政府组织的数量也已经达到了世界第二位。[1]但正如统计数字所显示的，中国的 NPO 获得民政部门登记（法律合法性）的仅占其中很小的一部分，其在中国公民社会起步阶段所呈现出的生存样式和具体路径是多种多样的。本文以作者自 2011 年 3 月—12 月所选取的 50 个非营利组织样本之发起人或负责人的访谈为基础[2]，对当前中国 NPO 生存路径通过抽象和概括，提出了如下 6 种分析类型。

一、“民政注册型”生存路径

这是一个经由官方认可而获得正式的非营利组织身份的生存路径，其基本登记形式有社会团体、基金会和民办非企业单位。在这三类民间组织中，社会团体和基金会经由登记而获



得法人资格，而民非则可在个体、合伙和法人之间做选择。经由民政注册而成为独立法人的好处是：可以用非营利组织的形式开设银行账户、拥有或租赁财产（如办公室或会议室）、雇佣员工、购置设备、接收公众捐赠，以及有可能为个人捐赠抵税、有权利获得基金会或其他非营利组织的资助，有可能获得政府购买服务、可能的收入税免除、较低的租房、水电成本、公众的信任及由此带来的更多捐赠及志愿者人力资源奉献。民政注册也有其弊端，如更加严格的来自民政部门及业务主管部门的监督与控制[3]，依法登记必须满足的要求，如成员数量、雇员数量、办公用房、会议地点、提交详细的申请表、找到愿意成为其业务主管的党政部门或人民团体、严格的组织结构及年度审查、较高的维持与政府关系的成本、接受政府分配给的任务、接受外国捐赠及参与外事活动时所受到的更多限制。

在民政登记注册式生存路径中，NPO 注册最难的是找业务主管部门。从 1989 年开始 NPO 相关管理条例就规定，成立 NPO 必须找到相关业务主管部门对其进行业务指导，“相关”成为各政府部门相互推诿的借口。比如成立一个环保研究中心，与此相关的政府机构至少涉及科技部门、教育部门及环保部门。这些部门谁都会说自己不应该是其业务主管，而将皮球踢到别处，因为他们都不想承担任何政治风险。即使 NPO 找到了业务主管部门，作为登记管理机关的民政部门还可以该业务主管不合适而否定掉。“双重管理体制”设置了较高的门槛，使得绝大多数 NPO 选择官方登记注册式的生存之路显得艰辛和困难。在我们的样本中获得非营利法人注册的组织，大多数在自己的社区做了非常有益的工作，获得较高的社会声誉，引起了地方民政部门或业务主管部门官员的注意和认可。这些发起人的个性大多是成就动机强、韧劲大、社交能力强，从他们开始找业务主管到提交申请给民政部门到被同意筹备或注册，大约都经历了至少几年的时间。

过去几年民政部就取消“双重管理”体制进行了一些地区实验，如深圳市《关于进一步发展和规范我市社会组织的意见》（2008 年）规定创新社会组织登记管理体制，工商经济类、社会福利类、公益慈善类社会组织可直接向登记管理机关申请登记，北京市《中关村国家自主创新示范区条例》（2010 年）规定申请在示范区设立有利于自主创新的社会团体、民办非企业单位、基金会，除法律、行政法规、国务院决定规定登记前须经批准的以外，申请人可以直接向市民政部门申请登记，广东省《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案（讨论稿）》（2011 年）明确从 2012 年 7 月 1 日起，除特别规定、特殊领域外，将社会组织的业务主管单位改为业务指导单位，社会组织直接向民政部门申请成立。但从我们对 50 个样本访谈的情况看，新政策的出台并没有使相关 NPO 的生存之路顺畅很多。由于支持 NPO 生存发展的政策涉及多个职能部门之间的权责关系，位阶不高的政府文件并不具有这种协调效力。例如，对于放开登记后的 NPO，税务部门仍然可以援引相关



法律法规而不予其免税资格。因此，根本性地改变这一生存路径还是要寄希望于社团、民非和基金会三个登记管理条例的修订以及实质性的“松绑”。

二、“无所依傍型”生存路径

由于官方登记注册的难度太大，便有 NPO 放弃了在体制内获得合法身份的努力，转而接受自己在体制外无所依托的现实，这类组织的数量是非常大的。对于这种游离于体制之外的、非正式的社会组织，我们为其取名“无所依傍”型非营利组织（Solitary NPOs）。如若进一步观察，则“无所依傍”型 NPO 又可以划分成两类：第一类的领导者认为没有必要去寻求行政或法律上的合法性，也不在意正式的社会政治认可。他们从不试图与民政等相关政府部门联系，以取得某些程度的合法化。这类组织通常都是自我合法化（self-legitimating）的，因为参与者和围观者都是自娱自乐的。诸如舞蹈、歌唱、麻将、太极拳、体育锻炼等类的 NPO 都没有自己的名字、组织结构和章程。但是，当 NPO 发起人或领导人希望自己的组织具有一定的工具性意义，希望去完成一些救助或服务目标，而不是仅仅处于本能地表意和自我满足的时候，组织合法性的获得就变得有价值。这对于力图提供具体的公共服务的组织来说尤其如此。还有就是当一个 NPO 需要经手较大数目的钱物的时候（例如一个基金会），它的领导者一般都会不同程度地寻求正式的认可去避免随后可能出现的政府对其不利的判定。

第二类“无所依傍”型 NPO 的领导者与前者不同的是，他们都程度不同地与政府相关部门联系过，试图获得 NPO 法人资格。但提交申请后，在经历了疲惫而漫长的等待后，依然没有得到民政部门接纳或拒绝的正式通知，他们最后决定放弃成为一个正式合法的 NPO，也不寻求任何其他形式的登记、挂靠或备案，而是以能够完成他们的目标的方式开展活动。当然，这类组织不能有自己的账户、雇员、办公室和其它财产。组织里的人员通常在自己家里、单位办公室及其他公共场所商量事情或开会。在我们的访谈样本中，一个发起人的朋友免费为其提供办公室，而设备及办公用品则以发起人或负责人的名义购买。这类组织在中国目前大量存在，它们符合一些实际存在的潜规则。它们很小、不惹人注意，更不会有恶名。这类组织往往强调服务于成员或非成员的社会需要，它们通常是非政治性的，至少从名字和宗旨表述上看是如此。即使其活动涉及到法律或政策的倡议，它们也都持非常小心、有序及对政府表现出极尊重的态度。[4]

尽管从这类组织开展的活动看它们确实具备一定的社会合法性，但根据 2000 年民政部《取缔非法民间组织》规定，未经依法登记并以自己的名义独立开展活动的组织属于非法民间组织，处于非法状态。这类组织的发展方向可能会有三种: 其一是在逐渐具备依法登记所需要的各方面条件后进行登记，成为法律合法性的民间组织；其二，在无法获得法律合法性保障的情况下，继续保持边缘性的地位，小心谨慎地开展活动，当然也随时面临被取缔



的危险；其三，这些组织如果从事违法的活动，则极有可能失去已经取得的支持， 受到国家法律的制裁。[5]

三、“工商登记型”生存路径

当 NPO 不能适时地顺利地进行民政注册时，其中一部分会寻求工商登记而注册成为营利性法人。当然，营利性法人是其形式上的，它们基本上是按非营利的宗旨运行，帮助组织之外的人，因而属于“假”的营利性法人。这种方式在中国学界被称为“转登记”。在大多数西方学者看来这种注册方式似乎是荒唐的，但在中国文化里却是能被接受的。虽然这种方式并不被大多数 NPO 领导者所喜欢，但至少是以一种现实可行的方式来最小程度地满足政府的要求，使其能够抓紧时间干他们想干的为社会服务的事。对于这种形式的注册，还有以下两个方面的意义：（1）该 NPO 正式“出生”并拥有了自己的名字。它的存在以另一种形式被政府接受，虽然是以有限的和特殊的方式，它“部分的”或“次一等的”满足了政府对它的合法性要求。（2）该 NPO 可以正式运作。它有自己的银行账户、办公室或办公楼等，它可以收费、招聘、签订合同、开展业务等。在我们的访谈中，这类组织的领导者大都急切地想为他们的社区做有益的事情，而不是急于去表达对现存体制的政治挑战。他们看起来更像是社会企业家，有很积极和高效的个性。他们没有耐心地等待上几个月、几年或更长的时间，纠结于官方登记注册的复杂的官僚漩涡之中。当然，从法律上讲，工商注册的 NPO 不能获得税收优惠、不能签订政府购买合同、不能获得基金会的资助及公众的募捐，等等。在极个别的情况下政府和基金会也会允许此类 NPO 申请资金支持，但要求其提供自身公益性和非营利性的证明。从我们实际调查的情况看，能够获得这种机会的 NPO 组织，通常事先都已得到了政府部门相当程度的认可。

四、“挂靠型”生存路径

“挂靠”的办法赋予未能实现民政注册的 NPO 以准正式的合法性，其特点是简单快捷，但这类 NPO 无法人资格，不能独立接受社会捐款，活动领域按规定必须在一级单位章程的范围内。在本调查样本中，有 12 家以“挂靠”形式存在，而在 23 民政注册的 NPO 中有 8 家曾经是以挂靠的形式存在，另有 1 个曾经挂靠在某个大学 NPO，后被该大学以该 NPO 中没有本校职工为由撤销了，之后被迫转为“工商”登记。自 2007 年以来，一些城市设立了志愿者联合会这样的机构，如北京、上海、广州、成都等。北京志愿者联合会现在有超过 400 多的 NPO 会员，我们的样本中有 6 个，其中一个是大学校友诗歌朗诵社团，其余都是服务提供机构。北京志愿者联合会经常为挂靠其下的 NPO 领导者或管理者举办课程培训、研讨会及工作坊等，为弱小的 NPO 提供办公和开会的地方，为会员建立起与政府及官员沟通的桥梁。据北京志愿者联合会一位工作人员介绍，其挂靠会员正式注册（含民政注册及工商注册）的比例不超过 5%。北京志愿者联合会并不帮助其会员进行民政注册，只为其提



供一个社会政治合法性的外壳，并扮演“公益孵化器”（Non-Profit Incubator）的角色。所谓“公益孵化器”是指在政府主管部门、国内外资助型机构、企业界、学术界等关键“拥护群”的支持下发展起来的公益支持性的组织平台。2006 年中国第一个以“NPI”（Non-Profit Incubator）命名的非营利组织在上海浦东注册成功，其后该模式在上海（浦西）、北京、成都、深圳等地相继复制，在扶持中小型公益组织发展和能力建设方面，取得较好的成效，被誉为近年来公益领域的重要制度创新。NPI 每年在全国范围内有选择地孵化 30 个左右未进行民政注册的草根 NPO，为其提供社会政治合法性的外壳。在我们的样本中有 2 个这样的组织，其负责人认为 NPI 在提供能力建设、场地设备、小额补贴、与政府接触、注册咨询等多方面给予帮助。在 2009 年和 2010 年，北京市社工委认定了 22 家枢纽型社会组织，如北京市总工会、团市委、市妇联、市科协、市残联等，其中除原本即被授权拥有业务主管职能的人民团体外，其他社团还不能承担 NPO 业务主管部门的角色。也就是说，它可以拥有自己的会员单位，为其公益性做担保，例如本调查的一个样本因为具有首都慈善联合会的认证，北京市社工委便与其签订公共服务合同，但联合会却不可作为这家 NPO 的业务主管单位而帮其注册。从根本上改变这一局面还需要在 NPO 立法上外出实质性的步法。

五、“体制博弈型”生存路径

“体制博弈型”生存路径所说的是 NPO 发起人或领导人在民政登记失败后，运用一些不能明说的或更加迂回的方式重新申请法人注册。当然，工商注册也是一种迂回的形式，但这里主要是指与民政登记相关的一些路径。能够进行“体制博弈式”生存的 NPO 领导人通常缺乏中国人所具有的中庸、规避矛盾和中规中矩的性格特征，他们具有较强的成就需求和胜任动机，想把事情做成功，甚至不惜以“变通规则”的方式。[6]NPO“体制博弈型”生存的方式通常有如下几种：（1）最简单的博弈现行规则的方式就是到不同的地方或不同行政层级的民政部门重新申请注册登记；（2）在香港和澳门地区注册，通过在中国大陆设置自己的代表机构或办公室的方式开展活动；（3）今天的中国官场已经不是铁板一块，不同地区或同一地区不同官员对待 NPO 的态度并不一定相同，这就给 NPO 的博弈式生存提供了缝隙。例如，NPO 在深圳注册就比在北京注册容易，在基层民政部门注册就比在国家民政部注册容易很多。（4）“逐店搜索式”（shopping around）地寻找能够接受它们的业务主管部门及允许其登记注册的民政部门。在我们访谈的对象中没有在香港注册在大陆开展活动的 NPO，但确实有“逐店搜索式”成功的例子。中国并没有法律不允许为注册成功而“逐店搜索”，“如果一个政府没有说‘不’，你就可以尝试去做，把他们不说‘不’理解成‘是’的意思。你可以说因为你没有说‘不’，所以我就认为是可以做的”[7]；（5）还有一种别出心裁的“对策”就是改变 NPO 的名字，甚至改变组织的结构。例如，我



们访谈的样本中有 3 个 NPO 在申请民政注册时改变了它们的名字。其中有 1 个被所挂靠的大学剔除的 NPO 更改自己的名字后注册成为了一个营利性法人；有 2 个 NPO 在注册时由社团结构变成了民办非企业单位结构；还有 1 个专事户外活动的社团为了民政登记的目的把自己的部分精力投向了中小学环保教育，把自己的组织描述成一个服务机构，尽管他们的主要活动依然是户外运动。

六、“基层备案型”生存路径

近些年来，城市基层公民社会活动比较活跃，要求以组织化的方式开展活动的呼声比较高，有些城市便采取基层备案的方式予以回应，这就是 NPO“基层（街道）备案型”的生存路径。这是在现行的双重管理体制基础上，给予 NPO 以最低限度但又是正式的合法性认可。2003 年，青岛市发布《青岛市民间组织管理局关于建立社会团体登记工作备案制度的通知》，开始尝试社会团体登记工作备案制度。2005 年，民政部发布《关于促进慈善类民间组织发展的通知》。其后，武汉市、济南市于 2007 年，杭州市、沈阳市于 2008 年相继发布一系列通知和暂行办法，对备案制做出较明确规定，要求对于那些尚未达到登记条件，但正常开展活动，且符合经济社会发展需要的社区民间组织予以备案。具体是由该组织所在地的区、县（市）民政部门担任备案登记管理机关，由各街道办事处、乡镇政府和社区居民委员会、村民委员会担任业务主管单位。

概括起来看，“基层备案型”生存路径具有如下特点：[8]（1）备案制的提出和实施均由政府主导，社区民间组织是被动接受；（2）备案后的民间组织由区民政局、街道办事处和社区居委会共同管理，此“三级管理”较彼“双重管理”更严格；（3）政府通过备案制对社区民间组织做了进一步的区分和筛选，选择性的培养可以帮助其控制基层社会的那些组织；（4）对于社区民间组织来说，经过备案的民间组织一部分得到了政府的支持和投入，但自主性、自治性逐渐丧失；另一部分没有得到政府的支持，他们和没有备案的民间组织一起，仍然面临很大的发展困境。可以说，地方政府探索实行备案制，其目的是出于监督管理的需要，而不是为了培育和发展社区民间组织。在“基层备案型”下的社区 NPO 其生存发展之路并不平坦。

结语

从当前中国政府对 NPO 的实际管理行为来看，它所采取的不是分类型的支持，而是功能上的有选择性的支持，亦即在漠视甚至压制 NPO 公共利益表达功能的同时，单向度地支持 NPO 的服务提供功能。[9]实际上，在我们访谈的 50 个样本中，尚未发现以改变现行体制为目标的组织，虽然一些组织从事政策或法律倡议活动，但他们都是“有序的行动主义”。一些 NPO 之所以选择官方注册，也正是对官方“选择性支持”制度环境的回应，其在生存策略上选择了“回避政治”或者说压缩公共利益表达功能，而专注于政府所支持的公共服



务领域。我们所访谈的 NPO 领导者或负责人都致力于社会公益服务，为社区中需要帮助的人，为组织中的会员，或为一般的社会大众服务。这在当下的中国具有普遍性。数量庞大的 NPO 领导者绝大多数都是以志愿者的身份创办 NPO，奉献他们的时间和精力为社区以及更大的社会，他们的组织绝大多数没有注册，没有或很少有薪酬员工，这与其它国家的情况相似。在一个国家占主导地位的社会中，NPO 的生存策略或路径显得曲折和富有戏剧性。本论文通过实证研究的方式将中国的 NPO 生存路径概括为“民政注册型”、“无所依傍型”、“工商登记型”、“挂靠型”、“体制博弈型”和“基层备案型”这六种类型，具体分析了各自应对制度环境的生存策略及相应的机制。其共同性的结论就是如果国家强控制的思维及做法不根本性地加以改变，则每一种生存路径就都不是 NPO 主动选择的，而是在生存压力下对外力干预迫不得已的接受或应对。只有不断改变政府的过度控制和干预，各类 NPO 才会主动地和创造性地选择适合自己发展的生存路径和发展路径，中国发展的“社会奇迹”才可能真正发生。

［参考文献］

［1］贾西津.第三次改革：中国非营利部门战略研究［M］.北京.清华大学出版社，2005：57；何增科.中国公民社会制度环境要素分析［C］.载俞可平主编.中国公民社会的制度环境.北京大学出版社，2006：122；王名.关于中国 NGO 发展的总体看法和政策建议［C］.民间组织发展与建设和谐社会国际论坛论文集.中国经济出版社，2006.

［2］论文作者选取了 50 个 NPO 样本（50 名发起人或负责人）进行调查访谈，其中 35 人是以面对面的方式，14 人以电话的方式，1 人以电子邮件的方式。在这 50 个样本中公共服务提供机构 38 个，互益性社团 9 个，基金会 3 个。样本中 42 个来自北京，8 个来自其它省市。截至 2011 年底，本调查样本的总体情况是：23 家是民政注册的非营利法人资格（其中 2 家曾经是工商登记，8 家曾经是“挂靠”身份）的 NPO，7 家是工商登记的“假”的营利组织，12 家以“挂靠”形式存在，剩下 8 家没有任何形式的注册或备案。

［3］Chan, Kin-man, Haixiong Qiu, and Jiangang Zhu. Chinese NGOs Strive to Survive［J］. Pp. 131-159 in Yan-jie Bian, Kwok-bun, and Tak-sing Cheung, eds., Social Transformations in Chinese Societies. Leiden, Netherlands: Brill. 2005.

［4］Zhu Jiangang and Peter Ho. Not Against the State, Just Protecting Residents’ Interests ［J］ . Pp. 151-170 in P. Ho and R. Edmonds, eds., China’s Embedded Activism. New York: Routledge. 2007.

［5］林莉红.民间组织合法性问题的法律学解析——以民间法律援助组织为视角［J］.中国法学，2006(1).



［6］马秋莎.全球化、国际非政府组织与中国民间组织的发展［J］.开放时代.2006(2)；王世强. 中国非营利组织登记注册攻略.中国发展简报［J/OL］，http://www.cdb.org.cn/ngo_talkview.php?id=3480,2012 年 3 月 1 日.

［7］Spires, Anthony J. Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State Understanding the Survival of China’s Grassroots NGOs［J］. American Journal of Sociology .2011.117:1-45.

［8］马田田. 城市社区民间组织备案制研究——基于国家与社会关系的视角［D］.山东大学 2011 年硕士学位论文。

［9］唐文玉、马西恒.去政治的自主性：民办社会组织的生存策略——以恩派（ＮＰＩ）公益组织发展中心为例［J］.浙江社会科学,2011（10）.

【原文链接】 【回到目录】



马金虎：我国公益伦理何以需要法律维护

南京大学哲学系博士

公益伦理的普世价值在于尊重人权，体现人人平等，实现共同发展。

近年来，学界关于公益伦理的研究越来越深入，取得了不少具有实践价值的理论成果。然而，由于相关研究者对“公益伦理”这一概念的界定不一，或者研究视域出现偏差，直接导致他们的研究成果不一而论，因此仍需要具体分析这些成果带来的实践价值。所以在研究公益伦理时，首先需要对“公益伦理”的内涵进行严格界定，厘清其要研究的对象范围，这其中的关键又是基于对“公益”的正确理解。对“公益”的不同理解，将直接产生不同视角下的“公益伦理”涵义，例如德国学者洛厚德于 1884 年发表了《公共利益与行政法的公共诉讼》一文，认为公益是任何人但不必是全体人的利益。①相反国内有些学者认为公益是代表公共利益、众人福利的意义；还有部分学者认为公益是以救助社会弱势群体为目的，具有非营利性、非强制性、社会性等特征的事业活动等等。所有这些观点都体现着“公益伦理”的不同内涵。

基于公益救助的视角，这里所说的公益伦理，是指调节公益救助活动中救助者和被救助者(即弱势群体）各方面关系的道德原则和规范的总和，是公益救助活动中各种道德意识、道德心理、道德行为的综合体现，是依据一定社会伦理道德的基本价值观念对公益救助活动的客观要求所进行的理性认识和价值升华。②该观点既明确了研究对象(公益救助活动)，又暗含公益伦理的内在价值，即公益救助是公益伦理的核心内容，公益救助体现公益伦理的价值，通过研究公益救助，能够把握公益伦理的普世价值。因此，公益伦理的普世价值应在于提倡团结互助、人人平等的社会关系，尊重并促进人类个体的幸福及全面发展，并通过道德原则和法律规范的指引，不断增进人民的福祉，寻求人类的共同发展，推动社会和谐与人类文明的进步，最终实现应然自觉的伦理秩序。

对于如何维护公益伦理的研究，国外同样起步较早，国内则是改革开放以后才逐步兴起。三十多年来，由于社会政治经济等原因，我国公益伦理的维护研究状况不容乐观，主要表现为公益伦理的观念至今没有深入人心、公益伦理的普世价值还没有充分体现、公益伦理（ 救助）领域客观存在诸多急需解决的问题等等。究其原因，不仅由于国内“公益伦理”



提出的时间较晚，而且归因于现实社会缺乏良好的人际伦理基础，没有形成普遍的道德自觉，也即道德自觉维护公益伦理的作用没有得到发挥。事实表明，因当前社会缺乏普遍的道德自觉，对我国公益伦理的维护，不能完全依靠道德自觉，必须借助于更有效的手段，需要通过外在强制，使公益伦理内化于心，激发道德自觉。深入分析我国公益伦理面临的困境，寻求法律维护必然是解决问题的最佳选择。

一、我国公益伦理面临的困境

公益伦理主要是指调节公益救助活动中救助者(从事公益的个人和各类组织) 和被救助者(即弱势群体) 主体之间关系的道德原则和规范总和。因此，救助者和被救助者是公益伦理研究的主体对象，两者面临的诸多现实问题，也正是我国公益伦理面临的困境。纵观我国公益伦理发展的三十年，公益组织的定性问题、公益伦理主体的地位问题、道德自觉的局限性问题、国内外公益伦理的冲突问题、公益伦理中的诚信问题及其引发的其他问题等，已经使我国的公益伦理深陷困境。公益伦理面临诸多非议，有人认为名不副实，也有人通过慈善、救助等名义，中饱私囊、欺世惑众，甚至为非作歹。社会开始出现公共道德信任危机，弱势群体的地位没有实质改变，救助者不仅难以形成道德自觉，而且数量也不断减少。实现公益伦理的普世价值，需要尽快走出现实困境。

(一) 公益组织的定性不统一

在公益伦理中，公益组织可统一称为救助者。救助者主要表现为政府民政部门、慈善机构、基金会、福利院、收容所等各类公益组织，有时甚至包括医疗机构，从事公益的个人也会成为救助者，他们的救助行为可统一概括为公益事业。通常认为，公益事业不应有任何营利性和附属性，即公益组织不存在任何营利或隶属于任何行政机构。我国《基金会管理条例》第二条也规定: 本条例所称基金会，是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，按照本条例的规定成立的非营利性法人。社会学家卢汉龙认为: 公益事业应该做“市场不为，政府不能”的“第三部门”事情，但在中国，公益事业还是具有强烈的政府主导色彩，公益钱物的募集带有明显的行政命令性质。[1]

尽管存在这些规定，多数学者也坚持公益事业的非营利性，但人们仍然不断质疑现实的公益组织，对我国的公益事业缺乏信心。质疑公益组织的内容主要包括: 多数公益组织设置任意(不具备合法性) 、一些公益组织资金流向存在漏洞(财务不透明) 、部分公益组织存在营利问题(非法集资、对外投资等等) 、公益组织管理者的权力界限不明(滥用职权谋取私利等) 、以及相关违法问题处理不及时(监督不力) 等等。所有这些质疑，集中反映了百姓对政府的信任出现危机，必需重新界定公益组织的性质。现实公益组织不仅存在行政性，而且存在营利性，没有充分展现其应有的公益性质。公益组织自身定性不准，造成问

题是必然的。一旦社会公众对公益组织的信心受到重创，将直接影响公益救助领域的伦理道德秩序。出现公益组织的定性不统一，根本原因在于法律没能适时介入。

（二）公益伦理主体地位的不对等

在公益伦理关系中，救助者和被救助者(弱势群体）是需要直接面对的双方主体，但两者的主体地位并不对等。基于公益事业本身应有的道德意义(即公益救助关系的存在，或者说实现公益伦理关系的现实调整），被救助者是享有(道德）权利的一方，救助者是负有(道德)义务的一方，权利义务的不同承担主体，实质上意味着二者主体地位的事实不对等。因为一旦救助关系成立，救助者负有道德义务即是确定的事实，但这种义务的履行与否没有任何的强制，救助者本身实际上因此处于强势，即所谓的“强势群体”。被救助者通常被认为是“弱势群体”，当然弱势群体是相对于强势群体而言的。现实道德原则规范面对强势群体通常是无力的，单从利益的角度出发，利益和道德犹如鱼与熊掌不可兼得，通常结局就是强者选择利益，弱者守望道德。在强势群体面前，弱势群体所享有的“道德权利”就显得渺小，缺乏实际预期和应有的保障。保护弱势群体意味着调节好弱势群体和强势群体之间的利益关系，这需要从各方面以各种相应的方式去调节。[2]即努力做到道德权利与道德义务的享有和履行，实现权利义务的一致性。然而这种“权利”对“义务”的利益关系，是基于道德层面的不对等，是非常客观的道德问题，无论何种方式的介入，都需要一定的外在强制，不能仅强调自觉。

（三）道德自觉维护公益伦理的局限

如何践行救助行为以及如何评价救助效果，是公益救助的核心伦理问题，其中道德自觉所起的作用不容忽视。所谓道德自觉是指道德对于时代的伦理使命和教化责任要有一个自觉的担当和深切的认同。也就是说，道德要自觉承担起用先进文化引领社会进步的责任、提高精神境界的使命和责任。我们的伦理学作为一门实践的学科，应当着力去强化这种道德

自觉。[3]公益伦理的道德使命在于能促进人民的福祉，并推动人类社会的可持续发展，倡导尊重人权、人人平等的理念。从道德层面来看，公益伦理追求救助者和被救助者权利义务关系的统一，这种统一需要道德自觉（主要是救助者的道德自觉，也包括被救助的道德自觉）的引领。尽管公益伦理的维护，最终还要依靠道德自觉的力量，但现实并没有形成应有的道德自觉，依靠道德自觉维护公益伦理不切实际。同时救助者的道德自觉往往与其救助动机关系密切，这些动机暗含着不同的利益期盼。一旦直面利益，利益将优先于道德实现，依靠道德自觉维护公益伦理的局限难免凸显，在利益面前道德自觉将渐渐远去，人们更多的行为会在不自觉的道德下完成。



1． 救助者无视应有的道德自觉。救助者的道德自觉是应有的，这是从救助者的道德义务必然推出的，其道德自觉主要表现为救助行为的履行，救助者履行救助行为的程度是道德自觉的具体体现。在现实公益事业中，不少救助者为了追求自身利益而缺乏诚信，抛弃应有的道德自觉，常常给公益组织的信誉带来负面影响，甚至造成巨大经济损失，丝毫不顾及公益事业的实际价值。救助者无视应有的道德自觉，一方面表明了其道德诚信意识不足，另一方面也说明法律维护公益伦理的重要性。然而，相关法律对救助者的责任追究内容规定很少，发生问题一时又很难寻求救济，客观助长了救助者的不自觉行为。例如我国《公益事业捐赠法》第十二条规定: 捐赠人可以与受赠人就捐赠财产的种类、质量、数量和用途等内容订立捐赠协议。捐赠人有权决定捐赠的数量、用途和方式。捐赠人应当依法履行捐赠协议，按照捐赠协议约定的期限和方式将捐赠财产转移给受赠人。该条内容明显缺乏对捐赠人履行义务的法律强制，当出现捐赠人未按照捐赠协议约定的期限和方式将捐赠财产转移给受赠人时，受赠人缺乏采取相应手段的法律依据，此时仅依靠救助者的道德自觉，就存在非常明显的局限。不仅如此，《中国红十字会章程》还有“红十字会兴办的社会福利事业按照国家有关规定，享受税收减免政策”的相关规定，客观上造成了许多社会福利事业(救助者) 的救助宗旨发生改变，由应有的公益目的变为享受税收减免政策，甚至利用政策达到营利目的。这种把自身的利益放在首位，其应有的道德自觉又何从谈起。

2．被救助者缺乏应有的道德自觉。被救助者应有的道德自觉是指应该回报社会，所谓饮水思源的感恩意识。尽管有学者认为公益救助是无偿的、不要求任何形式的回报，认为强调被救助者的道德自觉是亵渎公益伦理的价值等等。但这些观点实际上却违背公益伦理的价值取向。因为，从至善的意义上来说，一切道德努力都应当是得到适当的评价和报偿才算完善。在公益事业当中，基于公益伦理关系的调整，被救助者这一弱势群体才得到及时关注，公益伦理的普世价值才得到体现。所以，被救助者在合适的时候，要想到回报社会，践行应有的道德自觉。现实中多数被救助者不仅欠缺回报意识，而且视救助者的行理所当然。正因为被救助者缺乏应有的道德自觉，忽视救助者的付出，不尊重公益组织的努力，直接引发了救助者的消极态度，影响了公益事业正能量的发挥。公益伦理的价值是实现社会公正、实现社会和谐、促进人类的进步和发展。可见被救助者缺乏应有的道德自觉，既是对公益伦理制度的破坏，更是对公益伦理价值的极端亵渎。公益伦理关系的建立过程中，多数救助者希望被救助者能自立自强，在适当的时候考虑回报社会; 从伦理学的视角来看，被救助者接受公益救助之后，也应当具有回报之心，这是一种道德义务，只不过这种道德义务是隐性的，需要通过被救助者的道德自觉来完成。简言之，公益救助强调人与人之间的平等，是社会对被救助者人之为人并生存发展的尊重，提倡鼓励公益救助，不仅要求救助者的道德自觉，更期盼被救助的道德自觉。



对于公益组织的定性不准，就难以体现救助主体应有的公益性及合法性，就难以去除其营利性和行政性，借公益名义进行营利并从事非法活动也就无法避免；公益救助主体地位的事实不对等，既贬低了公益事业应有的道德价值，又难免出现权利义务纠纷，强势群体与弱势群体之间的较量就无法平衡；公益伦理秩序的稳定，需要主体道德自觉的调整，在道德自觉没有全面形成的现实社会，只能接受法律维护公益伦理的必然。我国公益伦理走出困境，必须在法律维护和道德维护之间进行权衡，决定取舍。其间既要懂得无论是法律维护、还是道德维护，都具有内在的伦理价值；又要深知法律不仅产生于道德，而且法律本身也是最低限度的道德，二者没有不可逾越的鸿沟。这样在考虑法律维护公益伦理的同时，不忘最终的目的是实现道德自觉；在没有道德自觉的现实社会，法律维护公益伦理又非常必要。

二、法律维护公益伦理的可能性

探讨我国公益伦理面临的现实困境，也是将公益救助纳入法律视域的努力过程。因此，前面谈到的所有问题，都可以从法律层面进行深入分析。换言之，法律维护公益伦理存在客观上的可能性。但道德和法律在维护公益伦理秩序中缺一不可，因为就产生于同一社会经济基础之上的道德与法律而言，它们的性质无疑是相同的。从内容上看，它们互相渗透、互相包含；从作用与功能来看，它们又相互补充、相互依托。[4]因此，既不完全否定道德自觉在公益伦理中发挥的作用，也不盲目夸大法律维护公益伦理的实际价值，二者能够相互补充。立足于道德自觉本身固有的局限，自然引出法律维护公益伦理的可能。

（一）公益救助的伦理法属性

公益救助自产生以来，就体现出其固有的社会伦理价值，发挥着积极作用。公益救助事业的实际发展带来的利益又是双向的，即救助者和被救助者都能从中受益。由此也产生了道德和利益的关系问题，这正是公益伦理需要解决的基本问题。公益救助活动中的大部分问题，都根源于一定的利益调整，若两者出现不协调，将直接损害公益伦理的价值，既不能实现社会公平正义，又不能维护社会公共利益。即如何调整这种道德和利益之间的关系，对实现公益伦理的价值非常重要。有必要先将利益上升到法律的层面，然后再引入道德的判断。因为，法律上的公共利益是建立在道德律上的，具有鲜明的伦理法属性。[5]

当道德判断不能发挥应有作用时，就可以直接运用法律手段实现公益伦理的价值，或者说维护公益。公益伦理本质上又是一种道德秩序，是一种存在权利义务关系的秩序，将这种权利义务上升到法律层面，就是使道德合法化。③迄今为止，国家制定并颁布了一系列有关公益组织的法律和条例，主要有“公益事业捐赠法”、“基金会管理条例”和“社会团体登记管理条例”、“民办非企业管理条例”等，初步实现了公益伦理的合法化。仔细审阅相关法条，不难发现我国公益组织的发展始终缺乏有力的保障，其非营利及非行政性短期



内仍然难以实现。由于相关条文的规定抽象概括，对于公益救助的具体问题尚无明确规定，一些慈善机构在处理捐赠物资和开展募款活动时就心存顾虑，不知哪些是法律允许做的，哪些是法律不允许做的，经常会做出违反法律或越过道德底线的行为。不仅如此，面对公益事业中存在的诸多突出问题，如“明星诈捐门”、“商业性慈善活动”等等，呈现法律缺失，欠缺维护手段，而且在很大程度上接近挑战公益伦理底线。简言之，一方面法律关于公益伦理维护的规定很少，另一方面对公益伦理的调整往往忽视法律的手段。鉴于公益伦理维护的特殊性，如何运用伦理法的手段是重要内容。

（二）公益伦理形成法律关系

法律关系是指法律在调整人们行为的过程中，形成的特殊权利义务关系。因此，公益伦理法律关系是指基于公益救助活动，在救助者和被救助者（即弱势群体）之间形成的权利义务关系。救助者的道德义务和被救助者的道德权利是密切相关的两个问题(也即公益救助领域的权利义务关系)，解决好两者之间的关系，不仅需要借助道德自觉的力量，更需要通过法律手段调整。鉴于客观上两者存在一致性，依靠道德自觉来调整彼此关系是基本手段，一旦它们之间出现不一致，且道德自觉的作用不能正常发挥时，相关的权利义务将会上升到法律层面。救助者和被救助者之间的伦理道德关系，也就因此迅速被相应的法律关系所取代，公益伦理问题立刻演变成为公益法律问题，需要通过法律维护加以解决。在强调道德自觉的同时，已经赋予救助者和被救助者相应的权利义务关系，即两者之间已经潜在形成了相应的公益伦理法律关系，只不过这种公益伦理法律关系是内在的，公益伦理关系仍是其主要表征。我国公益救助面临的不同困境，实际上导致了不同法律关系的产生。换言之，公益伦理不可能脱离法律视域，公益伦理关系同时又是公益法律关系。

公益伦理需要通过诸多道德规范来维护，这些道德规范主要有诚实信用、利他主义、人道主义等等。由于救助者和被救助者道德自觉的缺乏，多数公益道德规范不被遵守，诚信缺失就是其中之一。例如，在公益救助中，部分被救助者为了骗取公益组织的财物，他们会隐瞒虚假身份和实际经济状况；甚至一些走出弱势群体行列的被救助者，继续设法享受公益组织和个人的捐赠，毫无道德羞耻感，根本不想回报社会，履行自己的道德义务。被救助者的种种表现，不仅造成社会公益救助风气的下降，对公益伦理也是一种无形破坏，已从根本上影响公益事业的健康发展。不仅如此，部分被救助者还经常会滥用享有的道德权利，迫使公益组织履行所谓的道德义务，无视其应有的道德自觉性，甚至不惜践踏公益伦理的底线。因此，为了彰显公益伦理的价值取向，梳理其中的法律关系，对被救助者的道德自觉进行适当的法律引导，并适时调整是必要的，这需要探寻法律维护公益伦理的有效途径。

三、法律维护公益伦理的途径



伦理行为并不是孤立的、纯粹伦理性的行为，它表现在人的经济行为、政治行为、法律行为、艺术行为、宗教行为、各种职业行为、家庭生活行为和社会公共生活中的行为之中。[4]因此，公益伦理行为也可以表现在法律行为之中，法律行为同样能够体现公益伦理行为，这就给公益伦理的法律维护提供了可供寻找的途径。

（一）法律维护公益伦理的途径多样

法律能够通过不同的形式维护公益伦理，也即能为公益伦理维护提供不同的途径。为弱势群体提供免费法律帮助，既表现为一种道德义务，又是一种道德权利，也是法律维护公益伦理的有效途径。其中法律咨询和法律援助是公益伦理法律维护的主要途径，所谓法律咨询即法律工作者免费就有关公益法律问题作出解释、说明，向被救助者提出建议和解决方案的活动等等；法律援助也是公益救助的一种表现形式，它是指由政府设立的法律援助机构组织法律援助人员(主要是律师)，为经济困难或特殊案件的人给予无偿提供法律服务的一项法律保障制度。由于公益伦理常常涉及弱势群体的保护问题，法律成为保弱势群体最有力的手段。因此，涉及公益伦理的许多案件均可纳入法律援助的范围，即许多公益救助引起的法律问题都可以通过法律途径解决，法律能够最大限度地维护被救助者(弱势群体)的利益，促进公平正义。这里所说的公平正义是社会正义，强调公益伦理，就是奉行社会正义的理念。法律维护是手段，也是程序正义，但法律维护更需追求结果正义。社会正义常常与不同人们得到的利益的相对价值有关。[6]在一定程度上，救助目的的实现，也就实现了社会正义。当然，法律维护公益伦理的途径还有很多：如法律宣传、公益诉讼、公益立法等等，充分说明法律维护公益伦理的途径多样。

（二）完善公益伦理维护的相关法律规定

通过法律维护公益伦理，需要完善相应的法律规定。我国公益伦理(公益救助) 提出至今，特别是近几年来，相关法律开始重视对其进行规定，但多不完善。如我国《合同法》第一百九十条规定：赠与可以附义务。赠与附义务的，受赠人应当按照约定履行义务。这里规定赠与可以附义务，实际上是赋予了赠与人的道德权利，受赠人需要依法履行的“附义务”则是道德回报义务，这种权利义务的统一，就形成了简单的公益伦理关系；再如，我国《基金会管理条例》第三十一条规定：基金会可以与受助人签订协议，约定资助方式、资助数额以及资金用途和使用方式。基金会有权对资助的使用情况进行监督。受助人未按协议约定使用资助或者有其他违反协议情形的，基金会有权解除资助协议。这一规定赋予了救助者的道德监督权利，是法律对公益道德规范的调整，同样体现了公益伦理的法律维护。此外，我国《公益事业捐赠法》第五条规定：捐赠财产的使用应当尊重捐赠人的意愿，符合公益目的，不得将捐赠财产挪作他用；第七条规定：公益性社会团体受赠的财产



及其增值为社会公共财产，受国家法律保护，任何单位和个人不得侵占、挪用和损毁；第二十九条规定：挪用、侵占或者贪污捐赠款物的，由县级以上人民政府有关部门责令退

还所用、所得款物，并处以罚款；对直接责任人员，由所在单位依照有关规定予以处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任。尽管以上条文大多涉及了公益伦理，而且提出了法律维护的方向依据，但其规定仍相对抽象，且其中“政府有关部门”、“有关规定”等概念也很模糊，对违反公益伦理的行为，没有具体惩罚措施，还需结合其他法律条文的具体内容才能确定。

除了完善现有法律规定之外，还需要加强公益伦理专门立法。我国目前关于公益伦理的专门立法相对较少，其所带来的困惑又很多，因此加强专门立法也是应有之义。面对逐渐深入人心的公益伦理，如何提高法律维护公益伦理的社会意识，如何加强公益伦理的立法，确实需要重视。在实际的公益伦理立法过程中，立法主体应着重考虑如下问题：公益组织的存在必须有合法性依据，要明确公益组织成立的法定条件；要区分政府公益与非政府公益，明确两者的性质与范围；立法中要对公益伦理中所谓“公”进行界定，“公”到底有多大的“区域”范围，或者说所谓“公”包括那些人和哪些地域等；公益伦理关系中主体双方的权利义务应该通过法条细化；立法还要对公益伦理的法律救济途径进行规范等等。此外，立法既要坚持国内公益组织有责任为国际公益事业的发展做出努力的原则，还要预测全球公益伦理的发展趋势，要同整个国际社会公益事业对接，提前考虑国内外公益组织的合作。相关法律规范出台以后，对于规范公益救助的开展，建构公益伦理秩序将具有积极作用。

（三）处理好国内外公益伦理的价值位阶

国内外公益伦理的价值位阶，其实就是先后次序问题，即谁应该得到最先救助，谁又是其次得到救助的问题。由于公益资源有限，需要救助的主体又很多，因此价值位阶就很重要。近年来，我国公益事业发展迅速，不仅表现在公益资金的积累及公益组织的发展壮大，而且体现在被救助对象从国内扩大到国外。但公益资源毕竟有限，在国内公益救助非常急需的情况下，一些公益组织却到国外开展公益救助，经常出现国内公益与国际公益尴尬的共存局面。

近年来，国内的“校车事件”引发的一系列问题就是一个典型例证，尽管国内“校车事件”频发，但政府仍向马其顿国捐赠了一批高质量的校车，此项公益一度引起了大家的广泛热议。应该说，这是公益伦理研究的热点问题，也是对公益组织(自然包括政府为主体

的公益组织）公益行为的不断拷问：究竟如何评价公益伦理的价值取向问题；公益伦理中如何体现优先权问题；法律如何取舍公益事业的范围问题；应怎样统一国内公益与国际公



益的法律维护等等。上述所有问题归结为一点就是：如何处理好国内外公益伦理的价值位阶问题，即孰先孰后问题。国际公益需要做，国内公益同样重要，如果只考虑国际人道主义，那国内的公平正义又难以体现。在公益资源有限，国内外公益事业不能同时满足的情况下，价值位阶仍是需要最先考虑的问题。然而无论是政府还是公益组织，在处理公益伦理问题时多少带有功利因素，对公益伦理本身的价值位阶没有给予太多关注，加上缺乏专门的公益伦理法律规范，在处理这一问题时难免带有随意性。实践表明，如果没有法律的关注调整，无论是国内公益还是国际公益，都将陷入困境，其中的一些问题只有纳入法律视域才能得到解决。

（四）公益诉讼是最后救济手段

法律维护公益伦理的过程中，公益诉讼是最后的救济手段，是对相关主体欠缺道德自觉的法律声讨。面对公益伦理困境，人们通常很难接受法律的介入，特别是不想提起公益诉讼，因为它似乎低估了社会的道德水准。但现实并非如此，许多公益活动的完成最终都需要通过诉讼的方式实现。公益伦理面对道德与法律的冲突是必然的，但也应该深信法律始终维护诚信的人，守法者不惧怕法律，相反更懂得履行道德义务，更尊重法律；诉讼手段只是针对诚信缺失者，是最后的法律维护。可见道德的丧失与缺乏诚信比法律维护更可怕，况且法律维护的结果是促使道德水准的提高，是通过法律强制达到道德自觉的过程，从而促进公益伦理秩序的建立。所以，公益诉讼既有公益性价值，又具有伦理价值，更具有法律价值，是三者的统一。我国目前的公益诉讼还不成熟，相关法律制度还不完备。因此在公益诉讼的过程中，要考虑借鉴其他国家和地区的先进经验，不仅要体现出诉讼的公益性特征，更要确保公益目的实现。我国香港地区的行政申诉制度立足于申诉专员公署自身，公共行政、公民与私人部门构成三维互动关系，以此建构自己的运行模式、确保公益精神的实现。[7]

我们究竟如何通过公益诉讼维护公益伦理，完全可以从中找到借鉴。公益救助的伦理法属性，是通过道德和法律的共同作用体现出来的，是公益伦理寻求法律维护的基本立足点；公益伦理形成的法律关系则为法律维护提供了前提条件，使法律维护成为可能；相关法律法规对公益伦理的逐渐关注，为法律维护公益救助指明了方向；制定并出台法律维护公益伦理的专门规定，则是公益伦理寻求法律维护的有力保障。当然，法律维护公益伦理的途径很多，如何利用有限的公益资源、如何合理进行公益诉讼等，都需要理性介入和法律引领。法律维护公益伦理不是终极目的，只是暂时的有效手段，其终极目的依然是寻求应有的道德自觉。因此，只要法律维护到位，必然会强化相应的道德自觉。同样，如果缺少法律维护的过程，也不可能实现所谓的道德自觉。在个人利益至上的经济社会，公益事业需要经历他律到自律的渐进过程，即通过法律维护达到道德自觉的漫长过程。



四、结语

公益伦理的普世价值在于尊重人权，体现人人平等，实现共同发展。公益救助需要每个人承担公益的社会责任，即需要人人都有道德自觉。这是社会和谐、人类共同发展的需要。但现实社会道德自觉的力量有限，或者说还没形成真正的道德自觉，真正道德自觉的产生需要一个漫长过程，法律维护是不可或缺的阶段。强调法律维护，也是基于道德和利益关系这一伦理学基本问题，我国多年来的经济为中心的政策，已经出现了利益至上、金钱至上的思想观念，社会整体道德滑坡实属客观存在。当道德自觉面对利益时，道德作用必然弱化，远比不上法律强制的作用。无论是人权保障，还是维护经济中心的地位，法律维护都是最佳手段。因此，我国公益伦理目前急需经历法律维护的过程。法律由国家强制力保证实施，法律意味着一种限制，一种有期限的强制。法律维护的最终目的是实现道德觉，在这一意义上的道德自觉就是自由的体现，也是公益伦理的必然要求。法律要关切人类命运和发挥价值导向作用，就必须内化为人心中的道德律。只有人对法律产生了认同，法律才不再是异己的力量，人才能从情感上对法律感到亲切，并在行动上自觉遵守。否则，法律将形同虚设。[8]

从另一层面来看，强调法律保障人权，维护现有的经济秩序，其本质就是维护一种更大的公共利益，是更大的公益伦理。法律维护公益伦理，应该能够例举更多的理由。我国长期的政府主导型的管理模式，是公益组织具有行政性的历史因素，其中既有计划经济的倾向，又有政府职责不明的影响，多种因素的长期交织，难免造成公益组织的困境。依法治国的方针提出以后，公益组织的困境得到一定程度缓解，公益事业也得以向前发展。当前强调公益伦理的法律维护，不仅是为了实现最终的道德自觉，也是建设社会主义法治国家的需要。面对我国公益伦理的现实困境，一方面必须正确诠释公益伦理的价值取向，正确引导；另一方面要积极提升公益伦理的核心价值，正面宣传。紧密结合当前国内的经济结构和利益格局，通过法律维护的重要手段，努力建构中国公益伦理的秩序，最终实现道德

自觉维护下的公益伦理。

注释:

① 该观点从公益救助的对象范围探讨公益伦理，较有影响。参见:彭柏林 卢先明 李 彬著:《当代中国公益伦理》，人民出版社 2010 年版，第 22 页。

② 关于公益伦理的界定有不同说法，但基于公益救助视域的探讨更有价值，公益伦理的本质仍属于公益救助。参见:卢先明:论公益伦理的特点，《道德与文明》2010 年第 3 期第 110 页。



③ 道德秩序是指通过社会道德原则和道德规范所调整的现实状态，而伦理秩序则是哲学层面应有的一种建构。

参考文献:

［1］ 李彬． 当代中国公益伦理的研究主题及其面临的挑战［J］，湖南师范大学社会科学学报，2008(3) ．

［2］ 宋希仁． 保护弱势群体是“德治”的应有之义［J］，前线，2001(5) ．

［3］ 戴茂堂． 道德自觉? 道德自信? 道德自强［J］，道德与文明，2011(4) ．

［4］ 郭广银． 伦理学原理［M］． 南京:南京大学出版社，1995.

［5］ 王霖华． 国传统文化特质与现代公民行政公益诉权的链接与融通［J］，湖南社会科学，2010(4) ．

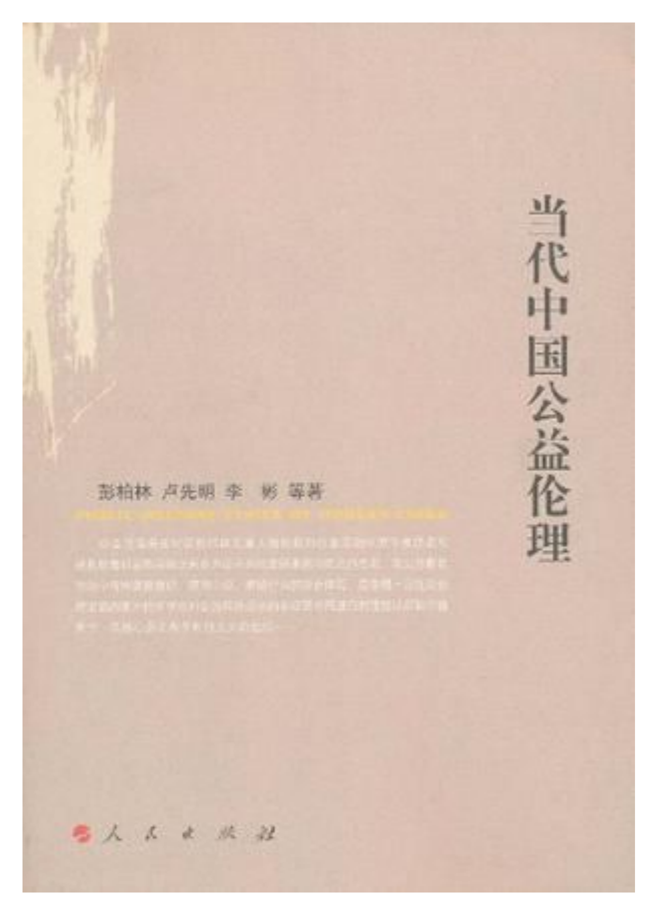
［6］ ［英］戴维・米勒． 社会正义原则［M］． 应 奇译． 南京:江苏人民出版社，2008.

［7］ 张孝廷． 功利制度和制度公益［J］，杭州师范学院学报(社会科学版) ，2

【原文链接】 【回到目录】



荐书：《当代中国公益伦理》



《当代中国公益伦理》立足于当代中国的现实，特别是当代中国公益事业发展的客观需要，对公益伦理的概念、所主张的权利与义务、原则和价值取向等问题进行了系统而有深度的研究.是国内首部研究公益伦理的专著。

伴随着我国公益事业的发展，公益救助活动中的一系列伦理问题日益凸显出来，同时当代中国公益伦理也面临着诸多挑战.迫切需要立足于当代中国的国情特别是公益事业的客观现实和发展趋势.批判地继承和借鉴中国传统的公益伦理思想以及世界各国特别是西方的公益伦理思建构当代中国公益伦理。

┣善┫

时善思：再论现代慈善理念

北京师范大学中国公益研究院

“如果按照现代慈善理念，捐赠者属于公民的自觉奉献，他们将自己的财产奉献于社会，当然会有其不同的个性表达，有的高调以倡导，有的低调以涵养。”

身负巨额财富和转型压力的中国，为现代慈善提供了极为广阔的发展空间。我们看到，现代慈善积极探索社会问题的解决方案，正在为巨额财富寻找回归社会的最佳通路；与此同时，转型期的社会价值观也亟待慈善精神的构筑和引领。

从事现代慈善，需要现代慈善理念，遵守现代慈善伦理，这是一个基本常识。但是，在社会转型的历史进程中，普及一种新的常识，其实要花较大的功夫。

以捐赠为例：2008 年 5 月末，在汶川地震发生两周后，一家企业向地震灾区捐赠了 500 万元。有人说捐得晚，有人说捐得少。2013 年 4 月，庐山地震发生后，有的企业选择匿名捐赠而不为人知，又备受指责。

5 年来，类似的事情时有发生，与慈善沾边儿带来的不是赞颂而是质疑。甚至一度，为避免争议，很多企业对捐赠都绕道而行。

如果用现代慈善理念来审视，这样的现象有些匪夷所思。应给予捐赠者以尊重和赞扬，本是现代慈善最基本的伦理之一。

不仅如此，现代慈善还有着更多的理念，需要不断地升华。过去几年，中国公益研究院曾经从不同角度对现代慈善理念进行过多次阐述。但是，当前关于我国慈善事业发展的一些讨论表明，确立现代慈善的理念，将是一个相当长期的社会过程。在现代慈善体制还相当欠缺的条件下，现代慈善理念的全面确立面临着较大挑战，特别需要慈善理论工作者进行不断的解释和说明。



当前，特别需要澄清的理念包括：慈善究竟是政府强制的义务还是公民自觉的奉献？慈善的评价是不是适用商业的标准？慈善家的尊严与隐私如何保护？公开透明的界限应该如何划定？诸如此类问题，如果按照中国传统的认识和管理习惯，都会得出有悖于现代慈善理念的结论。

比如说，如果认为慈善是一种义务，那么，一旦人们捐赠，就被视为完成社会义务，就成了公众人物，就要如同政府公务人员那样接受监督和质疑，谁还敢再捐赠？那种把慈善家变成传统社会中皇帝树立贞节牌坊式人物并百般挑剔的理念与行为，并不适合现代社会。

其实，如果按照现代慈善理念，捐赠者属于公民的自觉奉献，他们将自己的财产奉献于社会，当然会有其不同的个性表达，有的高调以倡导，有的低调以涵养。无论如何，真正的慈善家在现代社会中都会受到尊重，因为他们毕竟将自己的财富奉献社会，走在了社会的前列。如果说，企业家是社会的稀缺资源的话，那么，慈善家更是社会的稀缺资源。人们对慈善家往往持赞赏与宽容的态度，这是现代慈善的一个基本通则。

再比如，慈善界与商界的行为标准有没有差别？应该说，两者之间因为立足点的不同而有着本质差别。商界以“取”（即挣钱为自己所有）为主，慈善界则以“给”（即财富回馈社会）为主。商界规则和标准是为规范“取”而建立起来的，如果将其简单地搬用到以“给”为主的慈善领域，有时则会得出相当荒唐的结论。举两个例子：慈善需要社会各界的参与和支持，跨界合作成为潮流。要建立儿童大病救助体系，就需要捐赠方、保险公司、银行都加入进来，有的甚至是志愿加入，发挥各自专业优势，进行“关联”行动。这是关联交易吗？美国的洛克菲勒家族向联合国捐赠土地，会不会因此得到较为良好的政治和商业关系的回报？这些问题，都不是一般的商业规则所能判定的。而这正是慈善的魅力所在。

确立现代慈善理念和伦理体系，对于慈善事业的长远发展乃至人类福祉至关重要。现代慈善应该是一项让捐赠者、参与者以及受助者都有尊严的事业。基于此我们认为，以下一些基本理念是不言而喻的：

1、赞赏原则：应对捐赠者给予赞赏

慈善是给予而不是索取，因而对捐赠者应该给以更多的赞赏而不是百般挑剔，以鼓励更多人参与其中；

2、自愿原则：公民自愿，社会主导

慈善是公民的自觉奉献而不是政府强制规定的义务，因而慈善应该以社会为主导而不是以政府为主导；



3、宽容原则：对慈善工作者宽容

慈善工作者以使命为定位，从不同角度推进人类的进步事业。对于慈善工作者的错误和缺陷，人们往往报以宽宏大量的态度而不是无限上纲；

4、透明规则：捐赠权高于社会知情权

慈善的公开透明与政府的公开透明有着重大区别。政府因为是纳税人供养，因而必须向全社会公开。但捐赠者的捐献是出于自愿而不是义务，因而公开透明的前提是尊重捐赠人的意愿。在相当多的情形下，捐赠者不愿意向社会公开，社会舆论十分尊重这一规则。这里通行的是捐赠权高于社会知情权；

5、关联属性：需要社会各界共同参与推动

慈善工作既要推动社会进步，就需要政府和商业界的加入，同时也不乏与政府和商界的合作，慈善界追求建立更多的关联以壮大自身，这种“关联交易”往往十分公开并鼓励社会参与。世界第一慈善家族洛克菲勒捐赠纽约的联合国用地并推进华尔街的改造以及为中国建立协和医院，已经为国际慈善界树立了典范；

6、提升功能：需要大量社会创业性投资

慈善事业需要大量的社会创业性投资，包括建立与支持学校、兴办图书馆和医院、研究与科技、文化、体育等公益事业以提升人类文明；

7、行业意识：汇聚专业人才而不是无偿奉献

慈善事业是较为发达的专业而不是一般的施舍，因而需要大量的从业人员并且需要建立起系统的行业体系，从业人员同样需要工资与报酬，不能将慈善专业与无偿奉献混淆起来；

8、专业意识：提供专业服务而不仅是募捐

慈善事业的主体功能是在救济弱势群体的同时提供以儿童、残疾人和老年人等为基本对象的社会服务，以人为本的专业化服务需要各类专业知识而不仅仅是一般的募捐；

9、资产意识：慈善资产归社会所有

现代慈善已经不是现收现支的行业，慈善组织往往拥有巨大的资产因而同样需要经营和投资，股票与房地产业往往是慈善投资的重要领域；不过，这种投资所得，是为慈善组织所有而已经不是个人支配。慈善界通行的是社会所有制而不是政府所有或者个人所有，这是所有制的巨大创新；

10、共享精神：慈善反对剥夺 提倡共享



慈善是优雅的社会行为，因而更多地注意保护慈善家的尊严和隐私。富豪们的慷慨捐赠，决不能变成对降低富豪生活质量的苛求。慈善反对剥夺，慈善提倡共享；

11、包容精神：行善不问动机 倡导大爱

别关注社会的积极效果而往往不是严格拷问慈善家的社会动机。传统社会往往认为没有无缘无故的爱与恨，但现代慈善确实倡导超越性的大爱。即使犯罪人士捐款行善，慈善界同样接纳；

12、传承精神：提倡为己行善 推己及人

现代慈善倡导平民慈善，尤其推行组织行善，即使家庭行善，也往往鼓励成立基金会以形成机制。现代慈善提倡为己行善，因为行善往往是先惠及自身，促进家庭传承，跳出“富不过三代”的陷阱。

我们重开现代慈善理念的讨论，目的是推动从传统慈善向现代慈善转型。我国的慈善事业的格局已经迈入现代，但过去的理念还在牢牢地束缚着社会的行为。希望通过系统讨论，促进现代慈善理念的进一步普及。

【原文链接】 【回到目录】



青牧：王振耀——三只手挡住中国慈善道路

《生活周刊》记者

“

青牧：《生活周刊》记者

决乏；爱心奉献丰富，慈善组
税收政策缺乏；社会需求爆

”

从个性官员到明星院长，从民政部走向民间，一年中他完成了自身的转型，也自言赶上了一个转型时代。在过去的一年，他首倡并大力推广“平民慈善”，着力推动传统慈善向现代慈善跨越，并预言未来三年将是中国慈善发展的最好时机。生活周刊记者对话北京师范大学壹基金公益研究院院长王振耀，探讨中国慈善的现在和未来。

王振耀 原民政部社会福利和慈善事业促进司司长。2010 年 6 月，辞官转民，任北师大壹基金公益研究院院长。他曾极大地推动了中国农村村民选举；在救灾救济司任上，推动建立了城市居民最低生活保障制度和国家自然灾害救助四级响应体系。在福利和慈善事业促进司任上，推动了孤儿保障工作，实现了孤儿救助标准提高到最低 600 元每月。在公益慈善领域内，首倡并大力推广“平民慈善”、“以善治促慈善”等理念，广泛号召全社会的共同参与。被中国改革开放 30 年论坛暨评选活动组委会评选为“中国改革开放 30 年 30 名社会人物”。

比尔·盖茨比陈光标高调多了，他点名让美国 400 名富豪捐款，在中国谁敢这么做？中国的现状是，你让亿万富翁年捐 100 万，百分之一的家产人家都有意见不理解。

王振耀今年 57 岁，一年之前，他还在民政部任官员，并长达二十年之久，他担任三任司长，拥有来自各方面的好名声，也有着“学者型官员”的称谓——拥有美国哈佛大学肯尼迪政府学院政管理硕士学位、北京大学法学博士学位，推动建立居民生活保障、救灾慈善等一系列政策，首倡推广“平民慈善”、“以善治促慈善”等理念。此外，他也是名“平民官员”，挤地铁上班，手机号码印在名片上，任何人都能随时随地找到他。



过去的二十年，他声名甚佳，但就在去年，他辞官而去，赴任北京师范大学“壹基金”公益研究院院长，诸多猜测纷纷而来，有人说他为了钱，但是明白人都知道如果不走，三年之后他享受的是公务员退休金；有人说他因为“个性”在官场上混不下去，他的答案是“我因公得罪人时话说得都比较委婉，但我做事很客气，最终结果是利官利民，要是得罪人我早就‘下岗’了”。

做了院长之后，开会、讲课、带博士生、录制节目、出席论坛、参加晚宴、接受采访……王振耀的时间被打得更碎，行程被精确到小时。为了合理的统筹安排他的时间，研究院同事特地把他名片上的手机号码隐去，但他丝毫不“领情”，无论在调研还是采访，与记者交换名片时，总是先问下，“你有我手机号码吗？我给你写上”。他告诉记者，“在这一年里，我得到的信息比在司长位子上更多、更直接！”

6 月 28 日，在首期上海青年社会组织领袖培训班开班仪式上，王振耀就《现代慈善发展与中国青年使命》做主题讲座，他结合长期推动中国公益慈善事业发展的经历，从现代慈善的角度引领学员对青年参与社会事务进行了深度思考。

一定要让捐赠人知道钱的去向

生活周刊：谈到“慈善”，最近总是会有很多的话题引人关注。您认为，这几年中国慈善捐助面临诸多争议的原因是什么？

王振耀：如今的中国慈善发展面临大转型阶段，首先是中国慈善向现代慈善转型中所表现出来的不适应，改革开放三十年来，在经济发展已取得丰硕成果之后，社会发展要想也赶上去，就必须像刘翔一样跨栏，跨过一道道摆在前面的“栏架”：社会资金富裕，慈善资金缺乏；爱心奉献丰富，慈善组织缺乏；捐赠方式多样，税收政策缺乏；社会需求爆增，公益服务缺乏。陈发树先生当年说要捐 83 个亿，怎么实现？接着还有王健林、宗庆后先生，他们都准备实现更大范围的捐赠，他看着你前边捐这几十亿都不畅，将来我怎么捐几百亿呢？实际上我们应该学大禹治水的方法，要疏。第二，这几年，我们过多的用传统方法看现代问题，于是出现了批评多于对话的现象。比尔·盖茨比陈光标高调多了，他点名让美国 400 名富豪捐款，在中国谁敢这么做？就连我原民政部司长都没有这般魄力点名让中国富豪捐款。中国的现状是，你让亿万富翁年捐 100 万，百分之一的家产人家都有意见不理解。所以，这几年人们的爱心和捐款总额在增长，疑问也在增长，这是大发展中所遇到的自然现象。

生活周刊：在大家关注一系列事件中，信任危机问题尤为突出，您认为这和中国慈善流程长期不透明有关吗？



王振耀：用我的话说，这是他们不懂得如何公开造成的结果。我负责过中央机关的捐赠，包括我和中央领导都捐了，当时我们就在想用什么样的方式公开呢？给个收据、纪念卡或放在人民网、人民日报上，各大网站上都可以。可是结果发现，效果不明显，中央机关的同事和我说他没看到，我说我们网上都有啊！有的同事还较劲说我干嘛非得上网看呢？你当初捐款的时候也没让我上网？所以后来我要求他们必须把捐款的使用情况详细到村，说清楚还不算，还要印成折页展示出来，发放到个人，人家不一定非得保存，但做了别人就会知道，而且好事传播的速度非常快。结果做下来，反映非常好。我经常说仅仅满足于不贪污，这样的标准太低了，你一定要让捐赠人知道钱的去处，明白哪些行政成本是该用的。比如不断寄信寄照片，那么捐赠人会明白原来你的成本都用在给我照相、寄信上面了，那应该。假如什么都不给你，你还告诉人家要收 10%的成本，捐赠人能不烦恼吗？能不胡思乱想吗？

透明是需要技术的

生活周刊：那如果我捐了 1 元给某个基金会，这其中要走哪些流程？

王振耀：捐助分两种，一种非限定用途，另一种是产品募款，如果是非限定用途，那你捐的 1 元钱，可能就是总金额之一，是没有办法查到的，因为钱都是一样的，至于用在哪儿只是事后的一种人为的划分；如果是产品募款，那你就要选择公信力强的基金会。“六一”儿童节期间，我的同事在邮局捐了 3 个爱心包裹，这是扶贫基金会的项目。在扶贫基金会网站上有关于爱心包裹的“捐赠反馈服务”说明。在捐赠过程中，工作人员首先会问你指定区域还是随机选择，当时她选的是随机，工作人员就从系统中随机选出三个孩子，是陕西省榆林市佳县店镇勃牛沟小学的三个孩子。她在邮局提供的单据上留好姓名、地址等联系方式，一个月之后，她已经收到三个孩子寄回的明信片，之后还有扶贫基金会开出的捐赠发票，可以做个人所得税的部分免除。

但是如果你只捐 1 元，一般基金会是不会给你做详细的信息披露，因为管理成本远远比 1 元的价值还高，会耗费公益机构大量的人力物力，时间成本等。但是只要你想公开，技术层面是可以实现的，等待新的高效管理系统，降低成本后完全可披露。

我们民政部在汶川地震期间收到了 8 万多笔小额的捐款，捐过来之后，我们把所有信息全都放在网上。但很遗憾，很多捐赠者通过银行转账发现没地址，只有名字。比如说张宏，很多张宏捐了，其中可能有的来自上海，有的来自别的地方，总之在那 8 万笔捐款中有九千多笔我们都找到捐赠人的，于是就给他寄信，打电话告诉他去向，有个教授接到了民政部的电话还以为是骗子，觉得就捐了 2000 块钱，民政部给他打电话？后来他说你不用打电话了，只要你收到就行了，我听后非常感动，说明老百姓要求是很低的，但不能因为要求低就不理人家。你看我们 8 万笔只回了 1 万笔，网上大家还是有争论的，那我们用一种非



常开放的态度告诉大家还有 7 万笔没查到，谁能提供线索我们一定会跟踪到底的。所以说透明是需要技术的，是需要研究的，但必须以人为本，细到让普通人理解。

生活周刊：你认为现在中国慈善遇到最大瓶颈是什么？该如何解决？

王振耀：现在有三只手挡住了我们慈善的道路：一只是社会的传统理念：不准高调，一高调就挖你祖宗三代等，这是很不好的舆论环境；另一只手是体制上，主管单位让很多人望而却步，怎么做慈善还要找主管单位？第三只手就是方法，大慈善家无法实现捐款梦想，股票捐款像曹德旺要捐 35 亿，但税收却高得惊人。其他慈善家还想捐 100 亿呢！怎么实现？另外还有花销比例：公募资金要达到 70%，非公募要 8%再加上行政费用不得超过 10%，世界上的标准是 20%。所以基金会是钱存不住，人留不下来。同时，基金会门槛太高，非公募的标准要 200 万，不像欧美几万美元、几万欧元就可以，组织门槛太高。

慈善的魅力在于回报

生活周刊：你一直提倡“高调慈善”，这是中国特色吗？

王振耀：诚信是慈善的根基，但诚信主要在哪个环节上，一般是人家捐款以后你怎么花，怎么更有效率，查诚信都是查慈善组织，慈善项目。但我们是反过来了，我查你动机，你这是作秀，你这就不诚信，你看咱们这个诚信背后拖带的是什么呢？拖带的是非常苛刻的道德标准。高调是全世界做慈善的特色，现代慈善一般容易高调，并且在开始阶段，像美国的洛克菲勒和卡内基非常高调，芝加哥大学是洛克菲勒谈判的结果，后来成立了基金会，洛克菲勒才开始让他的律师出任负责人，走向专业化。所以慈善一开始高调，亲力亲为是正常的，现在的慈善更多是一种倡导，为什么会有“巴比”晚宴，这就是以倡导，给社会的一种善意的压力。所以，我们的认识还停留在传统的慈善观念上——小额慈善、低调慈善、大众化的、排斥个性的慈善。但这样怎么能推动慈善前进呢?

生活周刊：这几年，很多企业家都开始从事慈善，你认为慈善的魅力在哪里？

王振耀：慈善的魅力在于回报，而且是很高的回报，无论是从政治、经济哪怕是给家庭带来的好处都是非常大的，中国古人曾说“积善成德而神明自得”，在美国，比尔盖茨的微软在崛起之初树敌无数，许多竞争对手想要与其竞争，说他垄断，要收拾他。但自从盖茨做了慈善后，来自各方的压力骤减，欧盟也不制裁他了，少了许多负面的新闻报道。这些都是回报，有个富豪跟我说他家里有个孩子是个典型的纨绔子弟，学这个也不好学那个也不好，整天花钱大手大脚。但是有一次去参加一个捐赠仪式，回来之后人变了，教育他爹了。因为他以救世主的身份去帮助了别人，感觉和以前完全不一样了。你说慈善的魅力多高，信誉度高了，人们愿意和他做生意。



生活周刊：可能在很多人心目中，慈善总是和有钱人有关，你认为普通的百姓应该怎么参与到慈善中来？

王振耀：慈善组织的服务性功能要加强，除了倡导、救援和救助，还要有服务，助老、对儿童的教育等公共服务都要加强和发展起来，因此要发展社区慈善公益活动，普及后让大众更广泛地参与慈善，感受慈善。比如我在美国社区里看到，哪怕是一条凳子都是由普通居民捐赠的，上面刻着捐赠人的名字。我们为何不能发展做这个呢？比如这房子是谁捐的，上面应该有捐赠人的信息，这样才能形成一种捐赠的风气，让大家觉得很高雅。

未来三年是慈善关键年

生活周刊：您之前提到现代慈善，您认为现代慈善应该是怎样一幅图景？

王振耀：中国现在迫切需要的就 10 个字：做现代慈善,向国际看齐。我对“慈善中国”的期望,有具体的指标：去年全国年度捐赠额是 700 亿元，我认为，今后短时期内，应该快速超过每年 1000 亿元，向 2000 亿元迈进。中国理想的年度慈善捐赠额应该是几千亿元，同时,慈善组织能承担多项社会服务，支撑整个社会服务业，产生出上万家基金会，过百万家社会服务组织,解决大量社会问题。再下一步，随着我们国际地位的提高，中国慈善家要准备走到国际社会去。我们应该有这样的抱负。一个崛起的中国，应该向全世界展现我们的善意。我们一定要有一个成熟的“慈善心态”，以更宽阔的胸怀、更前瞻的眼光推动中国慈善发展。

生活周刊：你认为我们的差距到底在哪儿？

王振耀：差距很大，主要在于我们不系统，我们有很多好的闪光点，但均未成为系统，西方和我们比起来，人没多大差别，但因为有一个有效的机制在那里，所以一件很小的事情能够迅速解决。

生活周刊：中国需要达到这样的理想模式，大概需要多少年？

王振耀：未来三年应该是关键，因为人均 GDP 已经超过 4000 美元，这个时候的矛盾很复杂，大家看到很多问题，其实都是因为经济发展所导致的各项矛盾，目标是建立与中等经济发展水平相适应的国家福利体系。最近的三年，我国慈善事业正由传统慈善向现代慈善加速过渡。

(实习生李继诚对本文亦有贡献)



曾桂林：民国政府慈善行政体制的演变与慈善立法



民国中后期，随着慈善事业的发展，慈善行政体制在国家行政体制中的地位日趋重要，同时慈善立法日渐完善，法律位阶也越来越高。



湖南师范大学历史文化学院副教授，历史学博士

民国年间是近代民族国家形成的重要时期，民国政府逐渐建立起一整套具有近代意义的行政管理体制，包括慈善行政体制。慈善行政机关的建立及其相应职权的划定，使得民国政府的慈善立法有了推动力量，进而为规范慈善事业发展、加强慈善组织管理提供了一个基本路径。民国中后期，随着慈善事业的发展，慈善行政体制在国家行政体制中的地位日趋重要，同时慈善立法日渐完善，法律位阶也越来越高。从某种意义上而言，民国政府慈善行政体制的演变对其慈善立法有一定的推动作用，彼此之间存在着互动关系。在参阅前贤、钩沉史料的基础上，本文尝试对民国政府慈善行政体制的确立、演变过程以及由此促发的慈善立法问题进行系统研究。舛误之处，尚祈方家教正。

一、民国政府慈善行政体制的形成及其演变

(一)北京政府时期慈善行政体制的初创

1912 年 1 月南京临时政府成立后，设立内务、军政等六部。随后，参议院议决通过《内务部官制》，规定内务部置民治、警政、礼教、卫生等六司，其中，民治司负责灾荒抚恤、慈善团体管理等事项，卫生司掌理疫病防治与救恤。袁世凯上台后，各行政机构虽有变更，但基本延续了南京临时政府的官制。如，1912 年 8 月 8 日公布的《修正内务部官制》，“内容与原官制大致相同，惟列举各司职掌较详”。内务部掌理的行政事务计 14 项，其中赈恤、救济、慈善、感化、卫生五项均与慈善事业相关联，属于广义的慈善行政范畴。具体言之，民治司主管贫民赈恤、罹灾救济、贫民习艺所、盲哑收容所、疯癫收容所的设置与管理、育婴、恤嫠及其他慈善事项；卫生司负责种痘、传染病与地方病的预防等事项。这样，民国政府通过行政组织立法，明晰了内政部及所属司有关慈善事务的职权



范围，初步确立慈善行政体制。后来，袁世凯为复辟帝制，内务部官制又两度修订，但对慈善行政体制并无多大影响。

同时，北京政府还进一步明确内务部各司、科的具体职责，这使得民初慈善行政的运行机制渐臻完善。1914 年 7 月公布的《内务部厅司分科章程》，即规定由民治司第四科专门掌管慈善救济事项；警政司第二科、第五科分管消防、卫生事项(民初，救火防疫事宜多由水龙会及其他善会善堂负责，因而也属于公益慈善事业)。尽管后来组织机构屡有变更，但慈善公益事项仍属民治司管辖。1917 年 3 月，内务部民治司再度变更分科职掌范围，第四科继续主管慈善行政，然具体事务有所扩大，涵盖了地方罹灾救济、地方筹办赈捐之核准、地方捐赈人员奖励、红十字会之设置救济及奖励、京师平粜、收养贫民、散放棉衣及开辟临时粥厂、育婴恤嫠及其他慈善事业，以及经管游民习艺所、济良所、教养局和贫民工厂、地方善堂等十余项。1922 年 9 月，内务部各厅司之间的慈善行政事务又有所调整，疫病防治从警政司划出，重归卫生司管理，诸项慈善公益事务仍归民治司第四科。可见，民治司是民国初年中央政府主管慈善事业至为重要的行政机构。

随着中央行政管理体制的变更，地方慈善行政机构也相应地进行过调整。1913 年 1 月，北京政府颁布法令，规定省行政公署政务厅主管各项慈善救济事务。后来，省级行政公署改为巡按公署、省长公署，但政务厅职责未变，仍主管公益慈善及救济事项。在县级，地方慈善事务则长期划归内务科管理。由此，北京政府基本上确立、完善了中央和地方各级的慈善行政体制，即实行中央—省—县的三级管理体制，分别负责同级的各项慈善事务。

(二)南京国民政府前期慈善行政体制的发展

1927 年南京国民政府成立后，慈善行政体制也在数年间自上至下建立和运作起来。

1928 年 3 月，南京国民政府设立内政部，置秘书处及民政、土地、警政、卫生四司，赈灾救贫及其他慈善事项属民政司职掌范围，而水灾之防御及救济事项归土地司负责。其中，民政司第四科负责社会救济及其他社会福利事项，具体为贫民救济、残废老弱救济、勘报灾歉、地方罹灾调查赈济、防灾备荒、慈善团体考核、慈善事业奖励、地方筹募赈捐与游民教养事项。上述事项大都属于慈善事业的范畴，或与之息息相关。10 月，国民政府改组，内政部改隶行政院，仍“管理全国内务行政事务”，惟部内改设总务、统计、民政、土地、警政、礼俗等六司。增设的统计司，其执掌事项中乃有“关于宗教、慈善团体及其他社会团体之统计事项”；民政司仍负责赈灾救贫及其他慈善事项。1930 年底，卫生部并入内政部，改为“卫生署”，其他六司依旧，而民政司、统计司继续掌有赈灾、救贫、监督其他慈善事项，以及统计慈善团体之职权；土地司掌有水灾防御及救济事项，而礼俗司



则增列褒扬事项，负责褒奖慈善捐赠及其他有功于慈善事业等德行可嘉者。1936 年 7 月，国民政府又一次调整内政部设置，撤销卫生署，统计司改为统计处，其余各司名称因循不变，其职权也大致未改，仅将水利防御及救济划出，归全国经济委员会。有关赈灾、救贫、其他慈善事项及褒扬事项继续为民政司、礼俗司执掌。在历次调整中，民政司都设有一科，专门管理慈善事业，负责慈善团体的监督考核、奖励等。

地方慈善行政体制也渐次推展开来。1927 年 7 月以后，各省由民政厅负责管理全省的慈善事务。此后，一直相沿不变。而与省级行政建制并设的特别市，“一切农、工、商、公益等事项”均归社会局管理。1930 年，特别市撤销，改为行政院直辖市，但其慈善行政体制并未改变，社会局仍负责各项慈善事务。一般的县、市，则由民政科主管公益慈善事业。这种慈善行政体制甚至向乡镇及区公所等地方基层延伸。1930 年，《修正区自治施行法》就规定，“育幼、养老、济贫、救灾等设备事项”是区公所、区长负责的各项事务之一。在一些特别行政区域，国民政府也试图建立起相关的慈善行政机构，并从法律上赋予其监管慈善事业的权限。1931 年威海卫管理公署设立后，即由总务科负责育幼、养老、济贫、救灾等设备事项，以发展地方慈善公益事业。

从广义上讲，灾荒救济也属于慈善行政体制的一个方面。1928 年 7 月，国民政府成立赈务处，掌理灾区赈济及善后事宜；处内又置赈款委员会，凡赈款的募集、保管、分配和使用，均应经该会议决。1929 年 2 月，国民政府撤销赈务处，设立赈灾委员会，以统一全国赈灾事宜。该会置执行、监察、设计三委员会及秘书处，其人员由国民政府特派，并从中指定常务委员会 9－11 人，1 人为主席。一年后，国民政府明令该赈灾委员会改为振务委员会，办理各灾区赈务事宜。振务委员会由国民政府特派委员 11 人组成，内政、外交、财政、交通、农矿、工商、铁道、卫生各部部长为当然委员；会内设总务、筹赈、审核三组；总务科负责筹划会务、购置物品；筹赈科负责筹募赈品赈款、赈品运输、免税及免费各项护照的办理；审核科负责审核赈款、赈品的出纳等。随后，国民政府在省、市、县各级也设立振务委员会、分会。

（三）南京国民政府后期慈善行政体制的变革

卢沟桥事变既是南京国民政府统治前后期的分界线，也是其慈善行政体制的一个重要转折点。因战事爆发，难民骤增，救济日趋繁重，原有慈善行政已无法有序进行，于抗战十分不利。这迫使国民政府必须及时调整现有的慈善救济机构，理顺慈善行政体制，以便事权归一，提高行政效率。

1937 年 9 月 7 日，行政院颁布《非常时期救济难民办法大纲》，决定成立非常时期难民救济委员会，设总会于南京，由行政院、内政部、军政部、财政部、交通部、铁道部、卫生署、赈务委员会等部门各派一人为委员，加强协调统筹；各省市县也普遍设立分、支会，



办理难民救济事项。至此，一套上下有序、分级负责的难民救助体制初步确立起来。但因战事继续蔓延，难民人数不断激增，非常时期难民救济委员会逐渐暴露出事权不大、与赈务委员会职权重叠等弊端。鉴于此，1938 年 2 月 24 日，国民政府公布了《赈济委员会组织法》，进一步统一难民救济体制。依照该法，赈济委员会掌理全国赈济行政事务，下设三处。第二处负责救灾机关的指导监督、灾民的救护与管理，以及赈款的募集、保管、分配等事项；第三处为各项慈善事务的主管机构，具体包括慈善机关的指导监督，残废老弱的救济，贫民的扶助，游民的教养以及其他有关社会救济事项。4 月 27 日，国民政府将原设的赈务委员会、行政院非常时期难民救济委员会合并改组，并接管内政部民政司执掌的救济行政业务，正式成立了赈济委员会。赈济委员会权力颇重，下辖各省市县赈济会、各救济区等机构，同时兼管多项慈善行政事务，这对于战争期间慈善事业开展有一定的规范、促进作用。抗战中后期，国民政府曾三次调整赈济委员会的组织机构，主管慈善事务的第二、三处职权略有变化。上述两个机构的设置和调整表明，抗战时期国民政府慈善行政发生了重大变化，由平常的慈善救济转向战时难民救济。

抗战期间，国民政府慈善行政体制另一重大变化是社会部的设立。社会部原系国民党党部机构，根据蒋介石的训示，1939 年 11 月开始进行改组改隶事宜。1940 年 11 月 16 日，社会部正式改隶于行政院，管理全国社会行政事务。其中，社会福利司第五科负责掌理各项慈善救济事务，具体为残疾老弱救济、贫民救济、救济经费的规划及审核稽查、慈善团体的指导监督、国际救济的联络等项，第六科也掌管多项儿童福利救济事务。同时，各省在省政府之下设置社会处，或于民政厅内设社会科，院直辖市则由社会局主管，县政府也设置社会科。由此，变更和建立起一套上下衔接的慈善行政体制。由于施政理念的变化，国民政府开始由消极救济转为积极救济，并将社会救济扩充至社会福利。南京国民政府在慈善行政方面的变革，客观上有助于慈善事业的有序发展。

抗战期间，南京国民政府对内政部进行了机构调整，以适应战时需要。1938 年 2 月，内政部所属机构调整设置为总务、民政、警政、土地、礼俗五司及统计处、卫生署、禁烟委员会。在各司、处中，民政司仍旧掌理赈灾、救贫及其他慈善事项，不过，部分社会救济行政已划归新设立的赈济委员会；统计处还负责慈善团体及其他社会团体的统计事项；礼俗司仍执掌慈善事业的褒扬事项。虽然这次机构调整划出了民政司部分救济行政职能，但在整体上对慈善行政影响并不大，仍负责日常慈善业务。

为接受联合国善后救济总署援赠的慈善物资，办理收复区善后救济事宜，1945 年 1 月，国民政府决定成立行政院善后救济总署(简称“行总”)，下设有储运、分配、财务、赈恤四厅及调查、编译、总务三处。赈恤厅、调查处负责有关慈善救济业务，具体包括难民的资遣返送、收容救助、灾区灾情调查与救济等。8 月，抗战取得最后胜利，收复区的善后工



作随即展开。国民政府很快在全国成立了 15 个善后救济分署，各分署设赈务、储运、卫生、总务四组，由赈务组负责具体的工赈、急赈等慈善救济业务；卫生组负责防疫医疗救济业务。实际上，各分署在收复区的善后救济工作大都同当地慈善团体有密切关联，或补助、接济慈善团体款物，或直接依托慈善组织开展善后救济；或慈善团体负责人参与到分署的工作中。行署及地方分署成为战后国民政府慈善行政体制的一个重要方面。1947 年底，行总因善后救济工作已基本完成而撤销，相关慈善救济业务划归社会部。随即，社会部下属机构也进行了大调整，设社会福利司，有两科负责慈善事务。但社会福利司的业务范围更宽广，慈善行政在整个社会行政体制中的地位有所下降。

民国慈善行政体制的沿革变迁，在一定程度上折射出近代中国慈善事业从传统到近代的历史嬗变进程，它反映了南京国民政府慈善行政理念的变化，即由消极救济而趋向积极救济，并摒弃传统慈善的施舍观念，进而为社会救济、社会福利，慈善事业逐渐融为社会福利事业的一部分。

二、民国时期的慈善立法

在建立慈善行政体制的过程中，民国政府也着手推进慈善立法工作，渐次颁行了一系列慈善事业的法律法规。总的来说，民国慈善立法还是取得了一定成效，其内容基本涵括了慈善组织的监管、慈善捐赠褒奖、税收减免等三大方面。

(一)监管慈善团体立法

中国红十字会成立于清末，及至民初，其地方分会已达上百处，广泛分布于南北各省，成为全国颇具影响的一个慈善团体。中国红十字会的迅速发展，引起了北京政府的关注，觉得有必要制定法律进行监管。在袁世凯的推动下，1914 年 9 月 24 日，北京政府公布《中国红十字会条例》。这是民国时期第一部关于红十字会的法规，也是第一部监督慈善组织的单行法、专门法。该法明确了政府对中国红十字会的监督、管理权；规定了中国红十字会的职责与任务为“辅助陆海军战时后方卫生勤务”，并“分任赈灾、施疗及其他救护事宜”；确定了中国红十字会的组织结构与人事任免。为便于实施，1915 年 10 月，又公布了《中国红十字会条例施行细则》，详细规定了红十字会的各项事业、会员、议会、职员、资产、奖励及惩罚。1920 年，红十字会条例及施行规则进行了修正，将基金增列为总会资产之一，存储于银行，并明定非经内务、陆军、海军三部核准不得动用。尽管北京政府制订的《中国红十字会条例》及其细则还不够完善，但它的颁行，在一定程度上规范了中国红十字会及其各地分会的发展，开启了中国红十字会立法乃至慈善组织立法的先河。南京国民政府成立后，也很重视中国红十字会的立法工作。从 1927 年至 1949 年，先后制定颁行了《中华民国红十字会管理条例》及两次修正案、《中华民国红十字会战时组织条例》，并草拟了《中华民国红十字会法》，红十字会立法趋于成熟和完善。南京国民政府



在 30 年代的红十字会立法活动，基本上继承和移植了北京政府法规的主要内容；同时，又不断加强政府的监管力度，以致红十字会在抗战期间实行军管，一度演变为国家机构，战后才逐渐回归民间慈善团体。

为加强对慈善组织的管理，1915 年 12 月，北京政府还颁布了《游民习艺所章程》，对习艺所这类慈善机构的设施、收养对象及教养科目进行规范。此时，一些省区也开始关注慈善团体的立案备案问题，相继出台一些地方性法规，将当地慈善组织置于法规的监督管理之下。这些做法，也为南京国民政府进一步监督管理慈善团体奠定了基础。1928 年 6 月，南京国民政府内政部公布《各地方救济院规则》，要求各级政府依法设立救济院，并斟酌各地经济情形，分别缓急，次第筹办或合并办理养老、孤儿、残废、育婴、施医、贷款等所，以教养无自救力之老幼残废及救济贫民生计。随后，全国各县对原有善堂善会进行接收、改组，逐渐纳入到救济院系统中。10 月，又制定了《管理各地方私立慈善机关规则》，规定各地方私立慈善机关应将机关名称、所定地址、所办事业、财产状况、现任职员姓名、履历详细造册呈报主管机关查核，转报内政部备案。两规则颁布实施后，因有人呈请解释私立慈善机关管理范围，加之其法律位阶低，调整范围及法律关系有限，1928 年底，国民政府饬令立法院赶速制定慈善团体立案注册条例。1929 年 6 月 12 日，经多次审议，《监督慈善团体法》最终获得通过颁行。该法由于调整范围广，内容较全面，成为近代中国第一部关于慈善事业的基本法。它首先界定了慈善团体，即“以济贫、救灾、养老、恤孤及其他救助事业为目的之团体”，并对发起人的人数及其资格、主管官署检查事项与褒奖办法等作了规定。7 月，行政院出台《监督慈善团体法施行细则》，补充规定了慈善团体设立备案程序、募捐许可及财务信息呈报制度等，并进一步明确了各级主管官署，以便查核。及至 1932 年 9 月，内政部公布《各地方慈善团体立案办法》，细化立案条件与程序。此外，1929 年 1 月国民政府公布的《寺庙管理条例》及随后修正的《监督寺庙条例》，也规定了“寺庙应按财产情形，兴办公益或慈善事业”。为推动其实施，1932 年内政部又制定了《寺庙兴办公益事业实施办法》，后因中国佛教会呈请而暂缓施行。至 1935 年 1 月，该办法经修订改称《佛教寺庙兴办慈善公益事业规则》，由内政部公布实施。该规则规定“寺庙应斟酌地方之需要，兴办慈善公益事业”，并“应受主管官署之监督并当地佛教会之指导”。这些法规的颁布施行，推动了传统善堂善会向近代慈善团体的组织变革，并进一步规范引导慈善救济事业的转型与发展。

40 年代以后，南京国民政府先后公布施行《社会救济法》、《救济院规程》、《管理私立救济设施规则》、《私人办理济渡事业管理规则》等法律法规，以规范各类慈善组织的管理运作。而 1943 年《社会救济法》的出台似乎表明，由于西方国家现代社会保障思想的播



迁，南京国民政府欲将传统消极的慈善观念转变为国家积极的行政责任，逐步纳入到社会福利制度中，这对民国后期慈善事业的发展也产生了一定影响。

(二)慈善税收优惠立法

近代以来，西方国家普遍从税制上扶持慈善事业发展。民国政府也借鉴了西方的经验，在税法中规定了慈善组织和捐赠人可享受一定的税收减免优惠政策。

1、慈善组织享受的税收优惠

民国年间颁行的各种税法中，对慈善组织予以税收优惠的税种主要有收益税、所得税和行为税三类。

在收益税方面，相关税法主要是《土地法》、《土地赋税减免规程》、《房捐征收通则》和《营业税法》。1915 年 10 月，北京政府颁行《土地收用法》，规定地方自治团体或人民为谋公益事业之需要，经国家允许，可收用宅地、山林、荒地等公有或民有土地，而“关于教育、学术、慈善所应设之事业”即合于其需要之一项。1930 年 7 月，南京国民政府公布的《土地法》对慈善组织在土地赋税方面也给予多项优惠政策。如第四编第九章规定：学校、公共医院及慈善机关用地“得由中央地政机关呈准国民政府免税或减税”。1936 年，《土地赋税减免规程》颁行实施，对减免赋税程序作了详细规定。二三十年代，上海、南昌、北平、四川等省市先后制定了房捐征收地方性法规，对于慈善团体的房产，亦规定可酌情减免。1941 年 5 月，财政部统一颁行《房捐征收通则》，其免捐规定为不以营利为目的之房屋，“业经立案之私立学校或慈善团体”即属之。《营业税法》自 1931 年 6 月公布施行，其中也规定：“不以营利为目的的合作社、贫民工厂等，得免征营业税。”

在所得税方面，相关税法主要有《所得税法》、《财产租赁出卖所得税法》。1914 年 1 月，北京政府公布了《所得税条例》，后因政局紊乱，未能在全国推行。南京国民政府成立后，继续筹办所得税。1936 年 7—8 月，《所得税暂行条例》暨施行细则经立法院会议通过并明令公布。关于免税条款，该条例以列举方式对三类不同所得分别作了规定。具体言之，“第一类营利事业所得之减免，仅限于不以营利为目的之法人所得。此项所谓法人，以合于《民法总则》中规定的公益社团及财团之组织，经向主管官署登记成立者为限。惟非营利事业之法人或团体而兼营营利事业者，视为营利事业，仍应课税。”第二类薪给报酬所得之减免，卯款“残废者、劳工及无力生活者之抚恤金、养老金及赡养费”亦属之。第三类证券存款所得之免税规定有寅款“教育慈善机关或团体之基金存款”，施行细则解释其“系指具有长期固定性质、用利不动本之定期存款或有特定用途经主管机关核准得动用本金及作为活期存款存储者。抗战爆发后，财政部拟具修正草案转立法院审议，



立法院以条例系临时性质，所得税已成定制，宜改称税法。1943 年 2 月 17 日，国民政府公布《所得税法》，同时废止《所得税暂行条例》，施行细则于同年 7 月 9 日公布。新颁《所得税法》的修正内容主要是调整税率、提高罚则，而对第一、第二、第三类所得的免税条款仍保持不变，不以营利为目的之法人所得，以及教育慈善机关或团体之基金存款等，依然可免纳所得税。为增辟税源，抑制非法暴利，财政部决定开办财产租赁出卖所得税。1943 年 1 月 28 日，《财产租赁出卖所得税法》公布实施，其课税范围为土地、房屋、堆栈、码头、森林、矿场、舟车机械之租赁所得或出卖所得，但对“教育文化、公益事业之租赁所得或出卖所得全部用于各该事业者”可免税。

在行为税方面，《印花税法》、《筵席及娱乐税》等税法对慈善组织也有一些免税规定。如，1934 年的《印花税法》及其施行细则规定，凡不营业、不营利性质的票据(如慈善机构的账簿)属于免征之列。1942 年 4 月，《筵席及娱乐税法》公布实施。根据该法规定，筵席税率为 10%，娱乐税率为 30%，由馆商、场商代征；学校、公共团体举行游艺募捐，收入作公益之用，或为赈灾筹款者，经核准可以免税；征收细则及相关免征事宜，由各省市政府依法分别订之，送财政部核准后施行。1943 年、1946 年和 1947 年，该税法三次修改筵席税征收税额及娱乐税征收范围，对于公益慈善机构所举办的各种娱乐，如其全部收入用于慈善救济事业，仍属免征娱乐税之列。此外，南京国民政府还制定《铁路运输赈济物品条例》及《减价凭单持用办法》、《铁路运输灾区商运粗粮减价条例》等法规，准许赈务机关、民间慈善团体运输赈品时减免一定税费。

2、捐赠人享受的税收优惠

1915 年夏，北京政府曾拟订《遗产税条例草案》11 条，其中规定，“凡捐赠其财产于公益慈善或合族义庄在 1000 元以下者”，准免纳遗产税，享受一定的税收优惠。然而，因军阀割据，该草案悬置未果。南京国民政府成立后，又屡议遗产税。1938 年 10 月、12 月，公布《遗产税暂行条例》及其施行条例。这两个条例首先明确了遗产税的立法原则和立法精神，并对课税财产、减免税范围、税率、征收程序等作了规定。其中，第 7 条列举有关免纳遗产税的五种情形，第五款即为“捐赠教育文化或慈善公益事业之财产未超过五十万元者”。1945 年和 1946 年。立法院两次审议《遗产税法》修正案，对调整免税额、扩大免税和扣除范围、提高税率等内容进行了修订。关于捐赠教育文化或慈善公益事业之财产的免税额，也由原来的未超过 50 万元调整为未超过 200 万元。1946 年 7 月 12 日，行政院又公布《遗产税法施行细则》，对遗产税法中存在的若干细节予以进一步完善和补充。该细则第五条规定：“依本法第四条第一项第四款、第五款免税者，应将捐赠之财产额，报明遗产税稽征机关。依本法第四条第一项第五款捐赠之财产额，超过二百万元时，应按其超过部分之价额，与其他应纳遗产税部分之价额，合并计算征收。”



除上述税法之外，国民政府颁行的其他法律也含有对慈善组织的优待条款。像 1935 年 7 月 24 日公布的《财政收支系统法》，规定了各级政府对于慈善救济事业在必要时予以补助金或协助金。1937 年 7 月颁行《军事征用法》，也规定在战事发生或将发生时，陆海空军为军事上紧急之需要，得依法征用军需物及劳力。但在征用标的上，第 9 条规定了免征条款："养老院、盲哑院、慈幼院、贫儿院、孤儿院、栖流所、战时救护组织及其他慈善机关使用之必要场所建筑物及设备，不得征用之。"

(三)褒奖慈善捐赠立法

北京政府时期的慈善捐赠褒扬立法，主要有《捐资兴学褒奖条例》和《义赈奖劝章程》两项。民国肇建后，各省以捐资兴学屡向中央政府呈请援例褒扬。然而，国体更新，旧章已不尽适用，北京政府遂令教育部、内务部着手草拟相关法案。1913 年 7 月 17 日，国务会议公布了由教育部草拟的《捐资兴学褒奖条例》。该条例规定："人民以私财创立学校或捐入学校，准由地方长官开列事实，呈请褒奖。"其以私财创办或捐助图书馆、博物馆、美术馆等有关教育事业者，照准前项办理，并对捐资者按捐赠数额分别给予不同等级的金质、银质褒章或匾额。这是民国政府第一次以法律形式明确了对捐资者的褒奖，刺激了人们捐资兴学的积极性。1914 年、1918 年和 1925 年，教育部先后三次对《捐资兴学褒奖条例》进行修正，补充了团体捐资、华侨捐资、遗命捐资等褒奖情形以及两万元以上巨资兴学的特奖办法，并经国会议准或大总统核准公布实施。1925 年通过的《修正捐资兴学褒奖条例》，形成了北京政府时期慈善公益捐赠褒奖的基本格局，对后来南京国民政府同类法律法规的制定、发展产生了显著的影响。而民国前期另一部关于慈善捐赠的重要法规《义赈奖劝章程》公布于 1914 年 8 月，它主要鼓励人们对灾害进行捐资救助。此外，北京政府还于 1914 年颁行了《褒扬条例》，对尽心公益者予以褒奖。1921 年，内务部制定的《慈惠章给予令》及其施行细则，也规定凡合于捐募赈款、办理公益与慈善事业的妇女，分别等次，授予慈惠章。这些褒扬条例的制定，有利于鼓励民众积极参与慈善公益活动，通过多渠道聚集社会财力、人力、物力，弥补政府救济的不足，推动民间慈善公益事业的发展。

南京国民政府成立后，在 1929 年 1 月底 2 月初，相继颁布《兴办水利防御水灾奖励条例》、《捐资兴学褒奖条例》、《捐资兴办卫生事业褒奖条例》、《捐资举办救济事业褒奖条例》等一系列法规，对以私财捐助办理水利、教育、公共卫生及救济等慈善事业的民众和社会团体，按捐数之多寡订立褒奖之等差。这些条例后来都进行过一些修订，如《兴办水利防御水灾奖励条例》经修订为《兴办水利奖励条例》，于 1933 年 10 月 14 日公布；1935 年 4 月 4 日又公布了《修正兴办水利奖励条例》。鉴于民族地区的社会经济与文化教育现状，1934 年 7 月又颁布《捐资兴学褒奖条例补充办法》4 条，对于在蒙古、西藏、新



疆、西康、宁夏、青海及甘肃等地方捐资兴学之褒奖，予以适度倾斜，并由教育部、蒙藏委员会共同负责审核备案、查酌授与；捐资额达 3000 元以上，依等级还可颁令嘉奖、或题给匾额。30 年代初，由于各省灾荒频仍，为鼓励慈善救济团体募集赈款，协力赈灾，国民政府还公布实施了《办赈团体及办事人员奖励条例》、《褒奖条例》、《颁给勋章条例》及其施行细则。这三项条例都规定了对热心慈善公益者予以褒奖，授予匾额、褒章或勋章。如，1935 年 2 月 22 日公布的《颁给勋章条例施行细则》规定，“创办慈善事业规模宏大、福利社会昭垂久远者”可颁给采玉勋章；若友邦人民“创办教育或慈善事业，有功于我国家社会者”，亦授予采玉勋章。

抗战爆发后，大量工厂被迫内迁，经济形势日趋恶化，工商凋敝，物价飞涨，货币急剧贬值，原有法规的若干条款，如关于褒扬捐资的数额标准已失去激励作用，显得不切实际，有必要进行调整。1942 年 8 月 29 日，国民政府首先公布《修正捐资兴办社会福利事业褒奖条例》。随后于 1943 年 7 月 29 日修正公布《兴办水利事业奖励条例》。1944 年 2 月 10 日、4 月 1 日，又接连公布了修正后的《捐资兴学褒奖条例》、《捐资兴办卫生事业褒奖条例》。1945 年 5 月 10 日，再度修正了《捐资兴学褒奖条例》第 2 条、第 6 条及第 7 条条文。以上修订，主要是根据物价情形对褒奖等级相应地提高了捐资额度的要求，同时对褒奖程序进行一些变更。

综上所述，民国时期的慈善法规已颇具规模，渐臻完备，这在客观上促进了近代慈善事业的兴盛。具体言之，其所产生的作用和影响有两个方面：一是界定和规范慈善活动的主体组织及其行为；二是鼓励和褒奖社会生活中的各种捐赠活动，建立起激励机制，为慈善事业发展营造了有利的社会条件和环境。尽管民国政府的慈善法规还存在条文互歧等立法技术方面的缺陷，但这一系列具有近代色彩慈善法规的制定与颁行，不仅对民国的社会生活产生了较大影响，而且在中国近代法制史上也占有一定的地位。

【原文链接】 【回到目录】



主编：方可成

编辑：王菡，夏景

设计：潘雯怡、季文仪

校订：施钰涵

出品人：杜婷

若希望订阅此电子周刊 doc 版请发空邮件至 cochinaweeklydoc+subscribe@googlegroups.com；若订阅 pdf 版请发送至 cochinaweeklypdf+subscribe@googlegroups.com； mobi 版至 cochinaweeklymobi+subscribe@googlegroups.com； epub 版至 cochinaweeklyepub+subscribe@googlegroups.com。

此电子周刊由"我在中国"（Co-China）论坛志愿者团队制作，"我在中国"（Co-China）论坛是在香港注册的非牟利团体，论坛理事杜婷、梁文道、閰丘露薇、周保松。除了 Co-China 周刊之外，Co-China 每月还在香港举办论坛，并透过网络进行视频、音频和文字直播。2012 年开始 Co-China 在香港举办面向青年的夏令营，第一届主题为"知识青年，公共参与"，2013 年夏令营的主题是"始于本土：本土、国家、世界冲撞与协商"。

Co-China 论坛网址：https://cochina.co

Co-China 论坛新浪微博：CoChina 论坛（http://weibo.com/1510weekly）

Co-China 论坛 facebook："我在中国"（Co-China）论坛（https://www.facebook.com/CoChinaOnline）

